

DIE VERFASSUNGEN DER RHEINBUNDSTAATEN  
ALS ZEUGNISSE DES POLITISCHEN DENKENS  
IN DEN ANFÄNGEN  
DES DEUTSCHEN KONSTITUTIONALISMUS

von

RUPERT PFEFFER

aus München



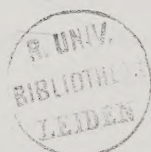
DIE VERFASSUNGEN DER RHEINBUNDSTAATEN  
ALS ZEUGNISSE DES POLITISCHEN DENKENS  
IN DEN ANFÄNGEN DES DEUTSCHEN KONSTITUTIONALISMUS

Inaugural-Dissertation  
der Juristischen Fakultät  
der Friedrich-Alexander-Universität  
zu Erlangen

vorgelegt von  
RUPERT PFEFFER  
aus München

Approbiert am 12. Juli 1960

592/61



Referent: Professor Dr. Alfred Voigt

Dekan: Professor Dr. Heinrich Hubmann

## Inhaltsübersicht

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Seite      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Literaturverzeichnis                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | I - V      |
| Einleitung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | VII - VIII |
| 1. Kapitel                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 1 - 19     |
| Die Entstehung des Rheinbundes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |            |
| Der französische Einfluß auf die Entstehung - Die Bedeutung der geschichtlichen Entwicklung in Deutschland - Der frühe rheinische Liberalismus - Die süddeutschen Monarchien Baden, Bayern und Württemberg an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert - Dalberg und der Reichspatriotismus - Die Möglichkeiten einer eigenständigen Entwicklung |            |
| 2. Kapitel                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 21 - 34    |
| Der Kampf um den Bundesgedanken in den ersten Jahren des Rheinbundes.                                                                                                                                                                                                                                                                         |            |
| Die Neigung zur Einzelstaatlichkeit - Die bundesstaatlichen Ansätze in der Rheinbundakte - Die unentschiedene Haltung Napoleons - Die Meinungen in der politischen Presse - Die Bemühungen Dalbergs bis zum Frieden von Tilsit - Zwei Reisen nach Paris - Das Scheitern des Bundesstaates                                                     |            |
| 3. Kapitel                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 35 - 69    |
| Die Verfassungen der neugegründeten Staaten.                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |            |
| A. Westfalen - Westfalen und Frankreich - Geschriebene Konstitution und Herrschergewalt - Die Gleichheit vor dem Gesetz - Die Organisation des neuen Staates - Die Kulturpolitik                                                                                                                                                              |            |
| B. Berg - Die Regierung Murats - Berg unter der Regierung Napoleons                                                                                                                                                                                                                                                                           |            |
| C. Frankfurt - Die äußere Entwicklung - Der Primatialstaat - Das Großherzogtum                                                                                                                                                                                                                                                                |            |

|                                                                                                                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4. Kapitel                                                                                                                                                                  | 71 - 112  |
| Die süddeutschen Staaten.                                                                                                                                                   |           |
| A. Bayern - Bayern bei Gründung des Rheinbundes -<br>Der Erlaß der Konstitution - Die Gleichheit - Die<br>Organisation des Staates - Gewissensfreiheit und<br>Kulturpolitik |           |
| B. Baden - Die politische Lage im Rheinbund - Das<br>Wirken Brauers - Der Versuch Dalbergs und die<br>Reform Reitzensteins                                                  |           |
| C. Württemberg - Die Persönlichkeit König Friedrichs -<br>Die Gesetzgebung des Königs - Die Regierung des<br>Königs                                                         |           |
| Schluß                                                                                                                                                                      | 113 - 115 |
| Verzeichnis der Anmerkungen                                                                                                                                                 | 117 - 141 |
| Lebenslauf                                                                                                                                                                  |           |

Literaturverzeichnis

- Allgemeine Staatenkorrespondenz als zeitgemäße Reihenfolge der Zeitschrift "Der rheinische Bund", herausg. von Bauer-Berg-Schott, Aschaffenburg 1814
- Andreas, Willy: Geschichte der badischen Verwaltung und Verfassung 1802-1818, Leipzig 1913
- Bader, Karl Siegfried: Der deutsche Südwesten in seiner territorial-staatlichen Entwicklung, Stuttgart 1950
- Barthélemy, Joseph: Précis De Droit Constitutionnel, Paris 1938
- Baxa, Jakob: Gesellschaft und Staat, Jena 1924
- Einführung in die romantische Staatswissenschaft, Jena 1931
- Beaulieu-Marconnay, Karl von: Karl von Dalberg und seine Zeit, Weimar 1879
- Beck, K.: Zur Verfassungsgeschichte des Rheinbundes, Mainz 1890
- Behr, Wilhelm-Josef: Systematische Darstellung des rheinischen Bundes, Würzburg 1808
- Berg, Günter Heinrich von: Abhandlung zur Erläuterung der rheinischen Bundesakte, Hannover 1808
- Bernatzik, Edmund: Republik und Monarchie, 2. Aufl., Tübingen 1919
- Bitterauf, Theodor: Geschichte des Rheinbundes, Bd.I, München 1905
- Bornhak, Conrad: Deutsche Verfassungsgeschichte vom Westfälischen Frieden an, Stuttgart 1934
- Braubach, Max: Die politische Neugestaltung Westfalens 1795-1815, in: Der Raum Westfalen, Bd.II, S. 71 ff., Berlin 1934
- Cobban, Alfred: Der Verfall der politischen Theorie, in: Der Monat, Heft 69, Bd. 6, S. 233 ff.
- Crome-Jaup: "Germanien", eine Zeitschrift für Staatsrecht, Politik und Statistik von Deutschland, 4 Bände, Gießen 1808-1811
- Chroust, Anton: Das Großherzogtum Würzburg, Würzburg 1932
- Darmstädter, Paul: Das Großherzogtum Frankfurt, Frankfurt 1901
- Dilthey, Wilhelm: Gesammelte Schriften, Bd.V, Leipzig & Berlin, 1923
- Döberl, Ludwig: Montgelas und das Prinzip der Staatssouveränität, München 1925

- Döberl, Michael: Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens, München 1918
- Entwicklungsgeschichte Bayerns, Bd.II, München 1916
  - Rheinbundverfassung und bayerische Konstitution, in: Sitzungsberichte der philos.-hist.Klasse der bayer. Akademie der Wissenschaften 1923/24, München 1924
- Dresch, Leonhard von: Geschichte der Deutschen, Ulm 1824-1830
- Duguit, Léon: Traité de droit constitutionnel, Bd.III, Paris 1923
- et Monnier, Henry: Les Constitutions Et Les Principales Lois Politiques De La France Depuis 1789, Paris 1925
  - Monnier-Bonnard: Dasselbe, Paris 1952
- Duverger, Maurice: Constitutions Et Documents Politiques, Paris 1957
- Faber, K.G.: Rheinisches Geistesleben zwischen Restauration und Romantik, Rheinische Vierteljahresblätter 1956, S.246 ff.
- Gierke, Otto von: Grundbegriffe des Staatsrechts, Tübingen 1915
- Göcke, Rudolf: Das Großherzogtum Berg, Köln 1877
- Göhring, Martin: Geschichte der großen Revolution, 2 Bände, Tübingen 1950
- Weg und Sieg der modernen Staatsidee in Frankreich, Tübingen 1948
- Gönner, Theodor: Archiv für die Gesetzgebung und Reform des juristischen Studiums, 3 Bände, Landshut 1808-1810
- Göz, Karl: Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg, Tübingen 1908
- Gollwitzer, Heinz: Europabild und Europagedanke, München 1951
- Grewe, Wilhelm: Antinomien des Föderalismus, in: Recht und Zeit, Heft 3, S.7 ff.
- Häberlin, Karl Friedrich: Staatsarchiv als eine Folge der Schlözerschen Staatsanzeige, 1.-18.Heft Braunschweig 1796-1800, 19.-60. Heft Tübingen 1801-1806, 61.-62.Heft Helmstedt 1807
- Hartung, Fritz: Deutsche Verfassungsgeschichte, 5.Aufl., Stuttgart 1950
- Hashagen, Justus: Das Rheinland und die Franzosenherrschaft, Bonn 1908
- Heiseler, Bernt von: Schiller Leben und Werk, Gütersloh 1959
- Heller, Hermann: Souveränität, Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts, Berlin & Leipzig 1927
- Staatslehre, Leiden 1934

Hippel, Ernst von: Geschichte der Staatsphilosophie, 2 Bände, Meisenheim a. Glan 1957

Hölzle, Erwin: Altwürttemberg und die französische Revolution, in: Württembergische Vierteljahreshefte für Landesgeschichte, Neue Folge Bd. 35 1929, S. 273 ff.

- König Friedrich von Württemberg, ebenda, Neue Folge Nd. 36 1930, S. 269 ff.

- Die Idee einer altgermanischen Freiheit vor Montesquieu, Fragmente aus der Geschichte politischer Freiheitsbestrebungen, München & Berlin 1925

- Württemberg im Zeitalter Napoleons und der deutschen Erhebung, Stuttgart & Berlin 1937

Hohe, Gustav: Die Bedeutung der vollkommenen Gewissensfreiheit nach bayerischem Verfassungsrecht, Paderborn 1919

Holstein, Günter: Staatsphilosophie, München & Berlin 1933

Huber, Ernst Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, Wilhelmshaven 1957

- Reich, Volk und Staat in der Reichsrechtswissenschaft des 17. und 18. Jahrhunderts, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 102, S. 593

- ebenda, S. 386

Jakobs, Friedrich: Personalien, Leipzig 1848

Jallut, Maurice: Histoire Constitutionnelle de la France, Paris 1956

Jellinek, Georg: Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1922

Kleinschmitt, Arthur: Geschichte des Königreiches Westfalen, Gotha 1893

Klüber, Johann: Staatsrecht des Rheinbundes, Tübingen 1808

Lang, Karl Heinrich Ritter von: Der Ritter Karl Heinrich von Lang, herausg. von Alexander von Müller, Wien & Leipzig 1925

Lasson, Georg: Hegel als Geschichtsphilosoph, Leipzig 1920

- Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechtes, Leipzig 1930

Leonhard, K. C. von: Aus unserer Zeit, Stuttgart 1855

Lerchenfeld, Gustav von: Geschichte Bayerns unter König Max I. Joseph, Berlin 1854

Lünsmann, Fritz: Die Armee des Königreiches Westfalen 1807-1813, Berlin 1935

Maunz, Theodor: Staatsrecht, 9. Aufl., München 1959

Meinecke, Friedrich: Weltbürgertum und Nationalstaat, 6. Aufl., München & Berlin 1922

- Meisner, H.O.: Die Lehre vom monarchischen Prinzip, Berlin 1913
- Mohl, Robert von: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Tübingen 1860
- Perthes, Clemens Theodor: Politische Personen und Zustände in Deutschland zur Zeit der französischen Herrschaft, Gotha 1862
- Pölitz, Karl Heinrich: Europäische Verfassungen, Bd.I und II, Leipzig 1832-1833
- Pötzsch, Albert: Studien zur frühromantischen Politik und Geschichtsauffassung, Beiträge zur Kultur- und Universalgeschichte, 3.Heft, Leipzig 1907
- Pufendorf: Über die Verfassung des Deutschen Reiches, in: Klassiker der Politik, Bd.3, herausg. von H. Breßlau, Berlin 1922
- Raumer, Adalbert von: Der Ritter von Lang und seine Memoiren, München & Berlin 1923
- Raumer, Kurt von: Absoluter Staat, Korporative Libertät, Persönliche Freiheit, Historische Zeitung 1957 Heft 1, S.55
- Redslob, Robert: Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789, Leipzig 1912
- Rolland, Romain: Contrat social von J.J. Rousseau, München 1948
- Roscher, Wilhelm: Politik, Stuttgart 1892
- Rotteck-Welker: Staatslexikon, Bd.II, S.746, "Buonaparte" von Rotteck, Altona 1846
- Satz, Siegmund: Die Politik der deutschen Staaten vom Herbst 1805/06 im Lichte der gleichzeitigen deutschen Publizistik, Berlin 1908
- Sauer, Eberhard: Die französische Revolution in zeitgenössischen deutschen Flugschriften und Dichtungen, Weimar 1913
- Schmitt, Carl: Verfassungslehre, München & Berlin 1928
- Diktatur, 2.Aufl., München & Berlin 1928
- Schnabel, Franz: Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Bd.I und II, Freiburg 1929-1933
- Freiherr von Reitzenstein, Heidelberg 1927
- Seydel, Max von: Bayerisches Staatsrecht, bearb. von Robert Piloty, Tübingen 1913
- Sicherer, Hermann von: Staat und Kirche in Bayern, München 1874
- Sombart, Werner: Der moderne Kapitalismus, Leipzig 1902
- Stern, Alfred: Der Einfluß der französischen Revolution auf das deutsche Geistesleben, Stuttgart & Berlin 1928
- Taine, Hippolyte: Die Entstehung des modernen Frankreich, Bd.I, Meersburg 1936

- Waller, Anneliese: Baden und Frankreich in der Rheinbundzeit, Freiburg 1935
- Walz, Ernst: Staatsrecht des Großherzogtums Baden, Tübingen 1909
- Weber, Max: Wirtschaftsgeschichte, 2. Aufl., München & Leipzig 1924
- Weech, Friedrich von: Geschichte der badischen Verfassung, Karlsruhe 1868
- Das 8. und 9. badische Konstitutionsedikt, in: Zeitschrift für Geschichte des Oberrheins, Neue Folge VII, S. 292
- Winkopp, Peter Anton: "Der rheinische Bund", eine Zeitschrift historischen, statistischen und geographischen Inhalts, 23 Bände, Aschaffenburg 1806-1813
- Zeumer, Karl: Quellensammlung zur Geschichte der Deutschen Reichsverfassung in Mittelalter und Neuzeit, Tübingen 1913
- Ziehen, Eduard: Winkopps "Rheinischer Bund" und der Reichsgedanke, Archiv für Hessische Geschichte, Neue Folge 18 1935, S. 292
- Zimmermann, Fritz: Vorgeschichte und Entstehung der bayerischen Konstitution von 1808, München 1940
- Zweig, Egon: Die Lehre vom pouvoir constituant, Tübingen 1909
- Kugler, Franz: Friedrich der Große, Hamburg 1959



## Einleitung

Die Geschichtsschreibung hat sich mit der Rheinbundzeit auf verschiedene Art und Weise befaßt.

Einerseits gibt es eine Reihe umfangreicher Darstellungen der Landesgeschichtsschreibung über die Entwicklung in den einzelnen Staaten des Rheinbundes. In diesen Monographien ist reichhaltiges Quellenmaterial aus den jeweiligen Landesarchiven verarbeitet. Als Beispiele seien die Werke Doeberls für Bayern, Hölzles für Württemberg, Andreas für Baden, Darmstädters für Frankfurt und Kleinschmitts für Westfalen genannt.

Eine umfassende historische Darstellung des Rheinbundes hatte vor mehr als fünfzig Jahren Bitterauf in Angriff genommen. Von seinem Werk erschien aber nur der erste Band, der die Entstehungsgeschichte des Bundes behandelt. Andererseits wurden in den verfassungsgeschichtlichen Werken über den Rheinbund immer zwei Gruppen von Ländern einander gegenübergestellt, nämlich die neuen Staaten Westfalen, Berg und Frankfurt den süddeutschen Monarchien. Das unterscheidende Kriterium wurde vor allem darin gesehen, daß die zuerst genannten Staaten von Napoleon gegründet und in allen Teilen dem französischen Verfassungssystem nachgebildet gewesen wären, während sich in den süddeutschen Monarchien der aufgeklärte Absolutismus gegenüber den altständischen Verfassungen durchgesetzt hätte. Hier tritt umgekehrt das Besondere in der Entwicklung jedes einzelnen Staates, das diesen jeweils von allen anderen unterscheidet, stark in den Hintergrund.

Dies gilt auch von dem ersten Band der Deutschen Verfassungsgeschichte Ernst Rudolf Hubers, der zum überwiegenden Teil der Schilderung der preußischen Verfassungsreformen gewidmet ist. Der Verfasser sagt auch bereits in der Einleitung, daß seine Darstellung nicht auf Vollständigkeit ziele, sondern sich auf die Auswahl des ihm wesentlich Erscheinenden beschränke. Die Behandlung

des Rheinbundes nimmt im Rahmen des gesamten Werkes nur sehr geringen Raum ein.

Die vorliegende Arbeit dient einem Verfassungsvergleich der Rheinbundstaaten und beabsichtigt in erster Linie, ausführlicher, als dies in einem größeren Zeiträume umfassenden Werk geschehen kann, die Besonderheiten in der Entwicklung der west- und süddeutschen Länder herauszustellen. Einer systematischen Behandlung steht dabei im Wege, daß in diesem Anfangsstadium des deutschen Konstitutionalismus verfassungsrechtliche Begriffe weitgehend noch nicht Ausdruck der Verfassungswirklichkeit sind. Die tatsächliche Lage war oft ganz anders, als der Text der Urkunden vermuten ließ; sie wurde hauptsächlich durch die Eigenarten der Rheinbundfürsten bestimmt. Und wo markante Herrscherpersönlichkeiten fehlten, waren es die leitenden Staatsmänner, von deren Denken und Handeln die Entwicklung abhing. Die Darstellung beschränkt sich auf die größeren Rheinbundstaaten, nämlich die drei neugegründeten Staaten Westfalen, Berg und Frankfurt und die drei süddeutschen Monarchien Bayern, Baden und Württemberg. Das Königreich Sachsen und Sachsen-Eisenach, die die Landstände beibehielten und daher eine ganz andere Verfassungsentwicklung aufweisen, und die kleineren Staaten Anhalt-Köthen, Lippe-Detmold und Schaumburg-Lippe, Oldenburg und Mecklenburg, sowie Hessen und Nassau wurden in den Vergleich nicht mit einbezogen.

## 1. Kapitel

### DIE ENTSTEHUNG DES RHEINBUNDES

Der Elan der ersten Revolutionsjahre, die neuen Ideen allen Völkern zu schenken und diese von ihrem Joch zu befreien, wich bald taktischen Überlegungen. Die Motive für die spätere französische Rheinbundpolitik zeigt zum ersten Male ein Artikel im "Moniteur" vom 25.8.1796. Hier wird als Ziel die Zerschlagung des Reiches und die Errichtung eines Föderativsystems genannt, das die Staaten umfassen soll, die nach Abtrennung Preußens, Österreichs und des linken Rheinufers noch übrig bleiben. Die deutschen Staaten müßten voneinander isoliert werden, es dürfte keine geeinte Nation entstehen<sup>1)</sup>. Dies blieb von da an das Ziel der französischen Politik. Über die Durchführung gab es in Frankreich zwei verschiedene Meinungen. Napoleon wollte die größeren Reichsstände stärken; er wollte einige wenige völlig souveräne Staaten, die eine militärische Barriere vor Frankreichs Ostgrenze bilden sollten und konnten. Talleyrand hingegen wollte die Zersplitterung Deutschlands in vollem Umfang; er setzte sich dafür ein, die Macht der kleinen Fürsten nicht ganz zu brechen.

Beide Tendenzen wurden im Westen und Süden Deutschlands von dem jeweils durch sie begünstigten Teil der Stände begrüßt. Gemeinsam war ja allen Plänen wie allen ständischen Interessen die Forderung nach Abschaffung des Oberhauptes des Reiches. Die föderativen Tendenzen, die in Deutschland so alt sind wie das Reich selbst, werden mit dem Beginn des 19. Jahrhunderts endgültig verwirklicht. Sie konnten deshalb so radikal durchgesetzt werden, weil sie den Zielen der Napoleonischen Politik entsprachen. Länder und Völker sind in dieser Zeit nicht mehr als statistische Posten, die jeder Souverän in möglichst großem Umfang zu erwerben sucht<sup>2)</sup>.

Schon auf dem Rastatter Kongreß wünschten Bayern und Baden, daß die großen Reichsstände auf Kosten der kleinen arrondiert werden müßten.

In Bayern war der föderalistische Gedanke besonders stark. Montgelas hatte noch vor der Schlacht bei Hohenlinden eine geheime Verständigung mit Frankreich betrieben, und in einer Note vom 17.3.1798 erklärte Talleyrand, daß in Max Joseph der Fürst gefunden scheine, der das Reich zersprengen könnte<sup>3)</sup>. Und in einem Schreiben vom 5.10.1803 an den badischen Hof schlug Montgelas ein enges Bündnis zwischen Bayern, Baden, Württemberg und Hessen vor<sup>4)</sup>. Motiviert war der Plan auf die gleiche Weise, die einige Jahre später in der Präambel der Rheinbundakte ausgedrückt wurde, mit dem inneren und äußeren Schutz der Partnerstaaten, der durch die Reichsverfassung nicht mehr gewährleistet werden könne. In Baden fand der Plan, der den Zielen der französischen Politik entsprach, offene Ohren; denn hier galt der Grundsatz Reitzensteins, daß die badische Politik von den Kanonen Straßburgs bestimmt werde.

Ein wesentliches Dokument in diesem Zusammenhang ist die Denkschrift des französischen Gesandten am hessischen Hofe, Bignon, vom 26.1.1804<sup>5)</sup>, in der die Gründung eines Bundes der rheinischen Staaten, der von Frankreich beeinflußt ist, als dritter Kraft gegenüber Preußen und Österreich gefordert wird. Diese Schrift deckte sich mit den Gedanken Napoleons und Talleyrands. Im Laufe des Jahres 1805 gab schließlich auch Württemberg seine ursprünglich österreichfreundliche Haltung auf und führte mit Bayern ernsthafte Verhandlungen über den Zusammenschluß zum Rheinbunde.

Entscheidend für die Verfassungslage in Deutschland ist der Frieden von Preßburg vom 25.12.1805. Zwar wurde der Reichsverband noch nicht aufgehoben, aber Bayern, Württemberg und Baden wurden souveräne Staaten<sup>5a)</sup>. Dies betraf ihre Souveränität nach außen. Schwieriger sind die Verhältnisse im Inneren. Zu der Mediatisiertenfrage nimmt erstmals ein allgemeiner französischer Plan vom 15.3.1806 Stellung, nach dem der Adel dem unmittelbaren Einfluß der Höfe unterworfen werden soll, der ihm aber bestimmte Rechte zu sichern hatte.

Der Rheinbund hat also eine zehnjährige Vorgeschichte, die gekennzeichnet ist durch eine enge Verbindung seiner Mitglieder mit Frankreich, das entscheidenden Einfluß auf sein Zustandekommen hatte. Die Akte selbst ist durch Talleyrand entworfen.

Nachdem der Vertrag aber zustandegekommen war, reagierten einige Höfe ziemlich auffallend. Vierzehn Tage nach Abschluß des Vertrages erließ König Friedrich von Württemberg die Verwahrungsakte, in der er erklärte, daß die ihm abgenötigte Trennung vom Deutschen Reich nicht mit seinem freien und guten Willen geschehen sei. Und als der Friede von Tilsit geschlossen war, stellte Montgelas in einer Denkschrift an seinen König fest, daß es nicht vom bayerischen König abgehangen habe zu verhindern, daß ein Teil Deutschlands in das französische System gezogen wurde. Bitterauf bemerkt ganz allgemein <sup>7)</sup>, daß an den deutschen Höfen das Gegenteil von Freude über das Errungene geherrscht habe. Es läßt sich nicht ausschließen, daß diese Reaktionen selbst nur einer taktischen Überlegung entsprungen sind. Aber auch dann taucht ganz allgemein die Frage auf, welche Kraft es denn sei, die patriotische Reminiszenzen veranlaßt haben könnte. Und damit ist man auf die Untersuchung einer Erscheinung hingewiesen, die auch für die Verfassungsgeschichte des Rheinbundes von wesentlicher Bedeutung ist: das Bewußtsein der Geschichte des eigenen Volkes und infolgedessen der Sinn für das, was trotz aller politischen Zerrissenheit gemeinsam war.

Im 18. Jahrhundert war der Absolutismus keineswegs das allein herrschende politische Denksystem. Vor allem im Westen und Süden des Reiches war die Vorstellung der politischen Gestalt weitgehend durch die Anschauung der historisch gewachsenen Wirklichkeit geprägt. Die Gegensätze von Lehenswesen und Untertanenverband, Grundbesitz und Hörigkeit, fürstlicher Landeshoheit und ständischer Mitregierung waren Tatsachen; die intermediären Gewalten bestanden im 18. Jahrhundert unverändert, und die korporative Libertät, das Gefüge ständischer Privilegien und Freiheiten, war, in stärkerem

Maße noch als in Frankreich, die Alternative, die dem Absolutismus entgegengesetzt wurde<sup>8)</sup>.

Die verfassungsrechtliche wichtige Erkenntnis aber ist, daß die politische Legitimation eben aus der geschichtlichen Entwicklung entnommen wurde; in den ständischen Gliederungen und patriarchalischen Verhältnissen sah man das Wirken der Geschichte und erkannte, daß diese Mannigfaltigkeit sinnvoll und notwendig ist, eben weil sie geschichtlich geworden war.

Dilthey nennt in seinem Essay über das 18. Jahrhundert als hervorragenden Repräsentanten dieser Geisteshaltung Justus Möser<sup>9)</sup>.

Möser war juristischer Sekretär der Landstände des Reichsbistums Osnabrück, auch Syndikus der Ritterschaft und schließlich Leiter der Verwaltung dieses kleinen Territoriums. Er wendet sich gegen die Aufklärung und führt verfassungsrechtliche Erscheinungen nicht auf allgemeine abstrakte Begriffe zurück; jene sind für ihn nur Reflexe, die sich aus den Verhältnissen ergeben, und für die Verhältnisse gibt es keine andere Erklärung als die geschichtliche Entwicklung. Die dauernde unmittelbare Beziehung zur Wirklichkeit läßt die Gefahr einer Trennung von Theorie und Wirklichkeit bei Möser nicht aufkommen. Für Möser ist die Basis des statlichen Lebens der Grundbesitz.

Sowohl in der französischen Verfassung von 1791 als auch im Rheinbund spielte der Grundbesitz eine große Rolle bei dem Zensuswahlrecht, das heißt für die Bestimmung des aktiven und passiven Wahlrechts. Bei Möser ist die Bedeutung aber tiefgreifender. Der Staat ist eine Aktiengesellschaft, die Grundstücke sind die Aktien; sie sind daher für den Staat konstitutiv, nicht nur ein Maßstab für den Umfang der Aktivbürgerschaft. Den Staat in dieser Weise als das Ergebnis natürlicher Erscheinungen und, da die Verteilung der Grundstücke durch die Tradition bestimmt ist, auf diese Weise geschichtlich begründet zu sehen, ist ein origineller Beitrag für die allgemeine Staatslehre.

Diese Haltung bleibt in Deutschland keine Einzelercheinung. Sie wirkte auch nach Ausbruch der Revolution fort; denn, als die Kunde vom Sturm auf die Bastille über den Rhein drang, verfolgte man die Ereignisse mit regem Interesse. Daß sich das Volk in den einzelnen deutschen Territorien aber gegen seine Fürsten empören und sich zum Herrschaftsträger aufschwingen würde, war nie zu erwarten<sup>10)</sup>. Hashagen bietet einen weiten Überblick über Quellen, durch die gezeigt wird, daß das Festhalten an alten Gewohnheiten ein entscheidender Zug des Bürgertums in Westdeutschland war. Daneben aber weist er in weiteren Kreisen Anfänge liberalen politischen Denkens nach, die durch die Vorgänge in Frankreich beeinflußt sind.

In dieser Zeit entstand eine politische Vorstellung, die gekennzeichnet ist durch eine Verbindung rechtsstaatlicher, moderner, aus Frankreich stammender Gedanken mit einem konservativen patriotischen Sinn, der sich am Hergebrachten hält. Hier begegnet man zum ersten Male einer Geisteshaltung, die für die Anfangszeit des deutschen Frühkonstitutionalismus als typisch und neu angesehen werden kann.

Der französische General Dumouriez gab im Jahre 1795 ein Bild der rheinischen Bevölkerung : "Sie sind Deutsche mit einer besonderen Sprache, besonderen Sitten, besonderen Meinungen, die zu den nationalfranzösischen keinerlei Analogie aufweisen. Es wird sehr schwer sein, Länder für Frankreich zu erobern, die der Freiheit gar nicht bedürfen"<sup>11)</sup>. Immerhin zwang die französische Besatzung dazu, daß die Zufriedenheit mit den hergebrachten Lebensformen, die bisher ein völlig unpolitisches Gefühl sein konnte, nun zu einer Verteidigung der bestimmten einzelnen Verfassungen wurde. Hashagen<sup>12)</sup> führt eine Reihe von Beispielen aus den westdeutschen Städten Frankfurt, Aachen, Köln und Trier an, wo in Ratsbeschlüssen, Briefen der Bürgermeister an die französischen Kommandanten und ähnlichen Quellen immer das gleiche zum Ausdruck kommt :

Absolutismus gab es im Rheinland nicht; mit der ständischen Munizipalverfassung war man zufrieden. In den fürstlich regierten Territorien kam eine persönliche Anhänglichkeit an den Monarchen hinzu, und in den geistlich regierten Ländern bildete schließlich die sehr starke Bindung an die katholische Kirche ein konservatives Element<sup>13)</sup>.

Zwei der von Hashagen zitierten Beispiele sollen das verdeutlichen: am 9. 1. 1793 schrieb ein Dr. Karl Fischer aus Frankfurt an den französischen General Custine : "Von ganzem Herzen will ich Ihnen Glück wünschen, wenn Ihre ganze Nation in den nächsten hundert Jahren zu einer so vernünftigen Freiheit, zu einem so blühenden Wohlstand gelangt, als die Bürger unserer Stadt schon jetzt unter ihrer Obrigkeit genießen". 1792 hatte der Aachener Bürgermeister Kreitz an den General Desforest geschrieben, die Aachener Stadtverfassung sei seit 1450 rein demokratisch. Die Souveränität ruhe beim Volke. Aachen brauche mit keinen neuen Freiheiten beschenkt zu werden. Das Volk wolle seiner alten Freiheit treu bleiben. Und als 1796 durch die Franzosen die alte Verfassung in Köln beseitigt wurde, erhob sich ein derartiger Protest, daß die Franzosen 1797 die alte Verfassung, die nach Meinung der Bewohner Kölns eine freie demokratische Republik garantierte, wieder herstellten. Die gleiche Stimmung wie in den Städten herrschte auch in den Territorien. Nur in einem Punkte dachte man neu : die Stände sollten keine Interessenvertretung mehr sein, sie sollten einer größeren Anzahl von Bürgern die Teilnahme an der Regierung gestatten, sie sollten eine Vertretung des Volkes werden.

Das verstand man unter Demokratie. Das Bürgertum wünschte, daß seiner wachsenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Stellung auch politisch Rechnung getragen wird. Hashagen<sup>14)</sup> stellt in seiner Schilderung als "erstes, höchst bedeutungsvolles Dokument des rheinischen Liberalismus" einen Verfassungsvorschlag durch den Handelsstand in Mainz aus dem Jahre 1792 in den Vordergrund, in dem die monarchische Verfassung als

selbstverständlich vorausgesetzt wird, in dem ebenfalls von der Beschränkung durch die Stände ausgegangen wird, in dem aber gefordert wird, daß die Repräsentanten durch alle Bürger gewählt werden; denn "der Monarch muß in allen wichtigen Angelegenheiten durch die Nation beschränkt sein". Weiter wird Gleichheit der Bürger bei der Abgabenverteilung verlangt und Beseitigung der Privilegien der beiden oberen Stände.

Bei diesem deutlichsten liberalen Zeugnis liegt kein Gedanke an Republik zugrunde. Was hier gefordert wird, ist einfach eine konstitutionelle Verfassung, eine Verfassung, die allen in der angegebenen Weise eine rechtliche Position im Rahmen der bestehenden Verhältnisse gewährt und garantiert.

Die Forschung hat immer dazu geneigt, die erste französische Verfassung vom 3.9.1791 als Muster für jede konstitutionelle Verfassungsentwicklung anzusehen, weil das Kriterium der konstitutionellen Monarchie darin liege, daß die staatliche Gewalt zwischen Fürst und Volk geteilt ist. Wenn man lediglich hierin das Kriterium sieht, ist allerdings zwischen der konstitutionellen Monarchie in Frankreich 1791 und der, die in dem genannten Vorschlag gefordert wird, und allen späteren deutschen Entwürfen kein Wesensunterschied. Diese Interpretation geht aber an dem eigentlichen Problem vorbei, sie beachtet nur die Ausübung der staatlichen Gewalt, die äußeren Formen, in denen sie in Erscheinung tritt. Die wesentliche Frage lautet aber : Wo liegt der Ursprung staatlicher Gewalt ? Was berechtigt zu der jeweils gegebenen Staatsverfassung ? Das ist die Problemstellung für die französische Nationalversammlung, wie sie es auch für die Staatsphilosophie der Neuzeit war. Die Verfassung vom 3.9.1791 bestätigt das selbst. Der Beginn der Menschen- und Bürgerrechtserklärung gleicht fast wörtlich dem des *contrat social* : "Die Menschen werden frei und gleich an Rechten geboren". Aus diesem naturrechtlichen Axiom folgt, daß keine staatliche Gewalt sein kann, die nicht aus der

Gesellschaft freier und gleicher Menschen entspringt. Daher die Fortführung in Artikel 3 der Rechteerklärung : Der Ursprung aller Souveränität befindet sich wesentlich in der Nation. Und über die Eigenschaften der Souveränität sagt der dritte Abschnitt, daß sie einzig, unteilbar, unveräußerlich und unverjährbar sei; daß sie der ganzen Nation angehöre und daß sich niemand ihre Ausübung zueignen könne. Das alles entscheidende Prinzip ist hier die Volkssouveränität. Diesen Gedanken hat aber der deutsche Konstitutionalismus nie zu seinem Ausgangspunkt gemacht.

Wenn man diesen Unterschied im Auge behält, ist es nur eine terminologische Frage, ob man die Verfassung von 1791, in der die Monarchie nur noch eine Form war, als Muster des Konstitutionalismus bezeichnet oder ob man von einer konstitutionellen Monarchie dann spricht, wenn der Monarch alleiniger Träger der Souveränität ist, in der Ausübung der Herrschaftsgewalt aber durch bestimmte Einrichtungen beschränkt wird, oder ob man schließlich im Konstitutionalismus jenen ungewissen Kompromißzustand sieht, in dem sich keines der beiden denkbaren Souveränitätssubjekte, Monarch oder Volk, voll durchgesetzt hat. In diesem letzteren Sinne versteht den Begriff Carl Schmitt, und er nennt ihn typisch für die deutsche Monarchie im 19. Jahrhundert<sup>15)</sup>. Aber selbst Carl Schmitt beschränkt den Begriff nicht hierauf. An anderer Stelle<sup>16)</sup> sagt er nämlich, daß die Verfassung von 1791 typisch für eine konstitutionelle Monarchie deswegen sei, weil die Nation zwei Repräsentanten habe, den König und die gesetzgebende Körperschaft. Die Verfassung von 1791 enthält aber gerade keinen Kompromiß in der Frage, wer Träger der Souveränität sei.

Bei dem von Hashagen angeführten Dokument darf es als bewiesen gelten, daß es in der Souveränitätsfrage keine französische Wurzel hat. Die Forderung nach Gleichheit entspringt nicht der Vorstellung, daß in der menschlichen Gesellschaft alle Gewalt bei allen ruhe, daß "das Staatsoberhaupt nur aus den einzelnen besteht"<sup>17)</sup>. Die radikale

Verneinung der monarchischen Ordnung, die in Frankreich zur Revolution gegen das ancien régime führte, findet sich in Deutschland nicht.

Die Klubistenbewegungen mit ihrem Zentrum in Mainz um Forster und den jungen Görres waren in ihrer Wirkung begrenzt. Perthes schreibt<sup>18)</sup>, daß nach Angabe glaubwürdiger Zeitgenossen nur etwa 50 Ortschaften für die zürhenanische Republik waren. Er weist auch auf die harte Kritik des von der Revolution begeisterten Görres an der Haltung der deutschen Bevölkerung hin.

Selbst bei den geringen Bewegungen, die die Revolution bewirkte, handelte es sich um vorübergehende Erscheinungen. Bei Görres läßt sich eine wesentliche Wandlung schon 1798 nachweisen. In der Schrift "Mein Glaubensbekenntnis" lehnt er in dieser Zeit sowohl die Despotie als auch die demokratische Form ab und erklärt ein Repräsentativsystem als der Zeit angemessen. Die Frage nach dem Träger der Herrschaftsgewalt wird von ihm nicht mehr gestellt. Nachdem er aber erkannt hat, daß auch in diesem System - Görres hat offenbar als Vorbild die Direktorialverfassung von 1795 im Auge - starke Mängel stecken, kommt er schließlich zu der Aussage: "Ich glaube, daß wir nur durch Verbreitung einer allgemeinen Sittlichkeit und moralischen Kultur uns der Übel entledigen können, die die Einführung des neuen Systems unvermeidlich begleiten mußten"<sup>19)</sup>. Genau wie bei Fichte ist bei Görres die Kraft, die dem politischen Leben Triebfeder ist und Sinn gibt, die Erziehung und Bildung der Menschen.

Im Gegensatz zu Frankreich wurde also die überkommene monarchische Ordnung bejaht; es ging dem Bürger darum, einen Raum persönlicher Freiheit zu schaffen, der seine gewonnene wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung zu stabilisieren ermöglicht. Gegenüber dem monarchischen Staat eine Freiheitssphäre zu schaffen, war das Anliegen Montesquieus gewesen, und so wird schon in den frühesten Anfängen des deutschen Konstitutionalismus deutlich, daß hier eine Beziehung herrscht. Von einer direkten Abhängigkeit kann allerdings auf Grund

dieser ersten, juristisch noch wenig faßbaren liberalen Ideen nicht gesprochen werden; Gewaltenteilung ist in dieser Zeit in Deutschland in dem Sinne einer Aufteilung nach Funktionen fremd. Der sich entwickelnde Sinn für den Rechtsstaat erschöpft sich vorläufig in der Vorstellung, daß die Gerichte unabhängig sind, daß der Bürger nicht höhere Lasten als Adel und Geistlichkeit tragen muß und von der politischen Mitverantwortlichkeit nicht ganz ausgeschlossen bleiben darf.

Ein Gedanke ist bei dieser Interpretation noch festzuhalten, weil er für die Auffassung der Grundrechte in Deutschland typisch ist. Weil es an der grundsätzlichen Gegensätzlichkeit des einzelnen zum Staat fehlt, weil es in erster Linie darum geht, daß der Staat eine gesellschaftliche Situation anerkennt, wurde auch durch die Formulierung grundsätzlicher Rechte nicht die Anerkennung des Individuums an sich gefordert, sondern sie sind als Regeln anzusprechen, mit denen die Sozialordnung umschrieben wird<sup>20)</sup>.

Hashagen nennt für die folgenden Jahre weitere Quellen, in denen immer wieder die gleiche Anschauung zum Ausdruck kommt; die alte ständische Verfassung soll nicht als solche beseitigt werden. Es soll mit der Vergangenheit nur gebrochen werden, soweit es sich um die Vorrechte bestimmter Klassen handelt, aber die Freiheitsrechte der alten Verfassung sind zugunsten der politischen Mündigkeitserklärung des Bürgerstandes weiter zu entwickeln. Die alte ständische Verfassung soll zu einer Repräsentativverfassung umgebildet, die alten Stände sollen durch den dritten ergänzt werden<sup>21)</sup>.

Gesondert zu betrachten ist die Entwicklung in den drei großen süddeutschen Monarchien Bayern, Baden und Württemberg bis zum Rheinbund. Die älteste Quelle über diese Zeit ist das bereits zitierte Werk von Perthes

In den badischen Stammländern waren die Landstände schon lange außer Wirksamkeit, und seit vielen Jahrzehnten bestand der milde, aufgeklärte Absolutismus des Markgrafen Carl Friedrich. Bei allen Eingriffen, die in der Entwicklung zu einem absoluten Territorialstaat

unumgänglich waren, wählte der Monarch immer eine möglichst schonende Form<sup>22)</sup>. Unter diesen Umständen waren Treue und Gehorsam gegen Obrigkeit und Landesherren nirgends gefährdet. Daran änderte auch die Revolution nichts.

Völlig anders verlief die Entwicklung in Bayern. Bis zum Jahre 1799 hatte das üppige reaktionär absolutistische Regime des Kurfürsten Karl Theodor geherrscht. Die landständische Verfassung spielte keine Rolle mehr; alljährlich trat in München eine Versammlung von Verordneten der Landschaft zusammen, die vom Kurfürsten abhängig war. Eine unmittelbar ständische Tradition gab es in Bayern somit nicht. Das ganz im Gegensatz zu Baden bestehende despotische Regime hatte eine erhebliche Opposition hervorgerufen, die sich in dem in den siebziger Jahren gegründeten Illuminatenorden verkörperte. Dieser Orden hatte keine festen Ziele; es ging ihm darum, in die korrupte und bigottische Politik freiheitlichen Geist zu bringen. 1799 war in Bayern die Meinung, daß politische Umwälzungen vor sich gehen mußten, in einem Ausmaß verbreitet wie sonst nirgends in Deutschland. Die Richtung, in die dieser Wille ging, scheint nicht klar gewesen zu sein; denn einerseits wurde Max Joseph nach dem Tode Karl Theodors stürmisch begrüßt, andererseits will Bitterauf nachweisen<sup>23)</sup>, daß eine Revolution damals in Bayern im Bereiche des Möglichen gelegen habe. Perthes, der auch von einer spannungsgeladenen Atmosphäre berichtet, führt die Erregung darauf zurück, daß die Maßnahmen vielfach der Bevölkerung noch zu schwach erschienen, nicht auf einen Gegensatz zur Regierung<sup>24)</sup>.

Jedenfalls entwickelte sich künftig in Bayern das Verfassungsleben in den Bahnen eines aufgeklärten Absolutismus. Vom Beginn seiner Tätigkeit an zeigte sich Montgelas gegenüber dem Adel hart, und schon 1800 erging ein Reskript des ganz unter dem Einfluß seines Ministers stehenden Kurfürsten, durch das alle Adeligen verpflichtet wurden, "gleichheitlich nach dem Maß ihrer Kräfte die Staatszwecke erreichen zu helfen". Zur gleichen Zeit begann die Beschränkung der Zünfte und die Befreiung des Handwerks und Handels. 1802 wurde das Schulwesen dem Klerus genommen und unter staatliche Aufsicht gestellt,

und im gleichen Jahre begannen die Maßnahmen gegen die Klöster. 1803 wurde die Zensur sehr gelockert. Als erste und wichtigste Maßnahme Montgelas' hatte aber bereits 1799 die Umorganisation der Verwaltung zu einem streng zentral geleiteten Bürokratismus begonnen. Perthes<sup>25)</sup> betont ausdrücklich das völlig Untheoretische dieser ganzen Entwicklung. Er sagt, daß die Verhältnisse diese Umgestaltung verlangt hätten, daß aber kein Herrscher zu dieser Zeit in Deutschland so gehandelt habe, weil er die revolutionäre Theorie habe verwirklichen wollen. "Auch wenn Rousseau nie gelebt hätte, würde Napoleon auf dem linken Rheinufer, Montgelas in Bayern, König Friedrich in Württemberg zwar anders geredet, aber nicht anders gehandelt haben".

Nach den Berichten von Perthes stimmte die bayerische Bevölkerung den Maßnahmen Montgelas' so allgemein wie in keinem anderen deutschen Land zu. Diese Feststellung, für die Perthes eine Reihe einzelner Stellungnahmen anführt<sup>26)</sup>, wird bestätigt durch einen Bericht aus Norddeutschland. In einer 1848 erschienenen Sammlung von Berichten über Zeitereignisse aus den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts schreibt Friedrich Jakobs<sup>27)</sup>, ein Philologe, der der bayerischen Akademie der Wissenschaften eine Zeit lang angehörte und in München lebte, über die Situation folgendes: "Im Süden schien Bayern, zum Königreich erhoben, fast allein einen Hafen der Sicherheit anzubieten. Dieses Land nahm nach dem Tode Karl Theodors einen wunderbaren Aufschwung. Die öffentlichen Blätter hörten nicht auf, von neuen Einrichtungen zu erzählen, die sich, als längst vorbereitet, mit großer Raschheit folgten; und wie durch den herrlichen Max Joseph und seinen geistvollen Minister alles Gut, was von dem Schutt der Zeit bedeckt worden, an das Licht gezogen wurde. In der Tat schien Bayern damals jeden heilsamen Gedanken, den die französische Revolution in Gang gesetzt hatte, mit weiser Auswahl und Mäßigung in sich aufzunehmen, indem es das übermächtige Priestertum in seine Schranken zurückwies, die Klöster aufhob, die Rechtspflege auf besseren Fuß setzte und Kunst in allen ihren Teilen förderte<sup>28)</sup>".

In Württemberg war die Situation wieder völlig andersartig. Hier waren sich jehtundertelang ein starker Landtag und ein mächtiges Fürstengeschlecht gegenübergestanden. Nach der Mitte des 18. Jahrhunderts kam es zu Maßnahmen gegen den Landtag, aber um 1770 war seine Stellung wieder gefestigt. Bis 1797 blieb die alte Landschaftsverfassung in Kraft; dann bestieg mit Herzog Friedrich eine sehr eigenwillige Natur den Thron. Politischer Zündstoff hatte sich bis zu diesem Zeitpunkt kaum angesammelt. Die letzten zwanzig Jahre war auch sehr gut regiert worden<sup>29)</sup>. Von nun an aber wollte die Regierung die Macht allein für sich. Den Auftakt zu dieser Entwicklung bildete schon zu Beginn des Jahres 1798 eine Entschließung des Herzogs, durch die dem Adel Privilegien genommen und Steuern auferlegt wurden. 1800 wurde der neue Landtag kurz nach seiner Einberufung aufgehoben; und nach mehrjährigen Schikanen, durch die Landtagsmitglieder verhaftet und verbannt, die Landschaftskassen aufgebrochen wurden, hob der König am 30.12.1805 die Landschaftsverfassung ganz auf. Die Maßnahmen hatten in ihrer ersten Phase die Unterstützung Österreichs, und erst nach 1805 stützte sich der Herzog auf Napoleon; denn in der Frage, wie mit den kleinen Fürsten und Standesherrn zu verfahren sei, erfolgte eine klare Stellungnahme Frankreichs, und zwar zu deren Ungunsten, erst um diese Zeit.

Die Vernichtung der intermediären Gewalten mußte auch die evangelische Kirche berühren, die in Württemberg die einzige Kirche war und außerordentlich großen Einfluß hatte. Bevor durch die Aufhebung der ständischen Verfassung ihr politischer Tätigkeitsbereich, sowie ihr Vermögen genommen wurden, wurde sie durch eine andere Maßnahme getroffen: durch das Religionsedikt vom 1.1.1803 wurden den Katholiken freie Religionsausübung und gleiche Rechte zugesichert.

Dies kennzeichnet den typischen Weg, der auch in Bayern unter Montgelas gegangen wurde; eine absolute und für alle neugewonnenen Landschaftsteile einheitliche Herrschaft ist in den drei süddeutschen Staaten das Ziel. In dem Maße, in dem sie diesem Ziele dienen konnten, wurden liberale Reformen durchgeführt. Die Befreiung von Handel und Handwerk

gehörte dazu, weil sie die Beschränkung der Zünfte beseitigte; und eben die Gleichstellung der christlichen Konfessionen, weil sie der Macht einer Kirche - in Bayern der katholischen, in Württemberg der lutherischen - einschränkte, nicht notwendigerweise, weil ein aufklärerisches Vernunftideal die Monarchen dazu geführt hätte. Diese Entsprechung zwischen bestimmten Rechten und der Entwicklung einer zentralen Herrschaftsgewalt ist für die Grundrechtsauffassung im deutschen Frühkonstitutionalismus von höchster Bedeutung; sie ist im Rheinbund noch näher zu untersuchen.

Die Haltung der Bevölkerung war in Württemberg sehr viel gemäßigter als in Bayern, weil eine derartige Opposition wie unter Karl Theodor niemals entstanden war. Perthes<sup>30)</sup> zitiert zeitgenössische Berichte seines Vaters aus Württemberg, daß die Einwohner ihren Fürsten zwar nicht liebten, aber auf ihn stolz waren; daß sie sich freuten, ihre Heimat aus einem kleinen Territorium zu einem Staat erhoben zu sehen, der auch in großen politischen Verhältnissen genannt wurde.

Insgesamt ist festzustellen, daß in den drei süddeutschen Monarchien die Lösung vom Hergebrachten durch eine "Revolution von oben" in einem bedeutend höheren Maße als im Rheinland durchgeführt wurde. Die Entwicklung des Absolutismus, der sich mit einem gewissen Liberalismus verband, weil er sich seiner bediente - die Bezeichnung aufgeklärter Absolutismus wäre freilich fehl am Platz, weil eine Grundvorstellung vom Fürsten als dem ersten Diener des Staates ganz und gar fehlt - , ist vor 1806 auf Süddeutschland beschränkt.

Andererseits ist es aber sehr wichtig, daß ein radikaler prinzipieller Bruch mit der alten Verfassung auch in Süddeutschland nicht wie in Frankreich stattgefunden hat. Dieser war dort eine Folge des Dogmas der Volkssouveränität, einer Theorie. In West- und Süddeutschland dienten die verfassungsmäßigen Neuerungen dazu, einer entstandenen soziologischen Situation, sei es der neuen Gebietsstruktur der zusammengefaßten Länder, sei es innerhalb dieser der gesellschaftlichen Entwicklung politischen Ausdruck zu verleihen und entstandene monarchische Herr-

schaftspositionen auszubauen. Zwischen beiden Tendenzen sind Wechselbeziehungen möglich; in Bayern und Württemberg stärkten die Monarchen ihre Macht dadurch, daß sie die ständefeindliche Entwicklung förderten. Beide Tendenzen machten es notwendig, überholte Formen zu beseitigen; brauchbare Bestandteile konnte man übernehmen. Es war etwa erforderlich, daß der Adel seine wirtschaftlichen Privilegien und seine politische Vorzugsstellung verlor; persönliche Rechte und Hoheitsbefugnisse, die sich auf die örtlichen Verhältnisse beschränkten, wurden nicht ange-  
tastet.

Die alten Verhältnisse waren der Ansatzpunkt, der in der Mehrzahl der Erscheinungen überwunden werden mußte, der aber auch beibehalten und fortentwickelt werden konnte.

Das bedeutendste Element, das aus der Vergangenheit fortwirkte und somit eine bleibende Kraft in der Verfassungsentwicklung blieb, war der Sinn für die Gemeinsamkeiten und die Einheit des eigenen Volkes.

Diese heterogenen Strömungen lassen sich besonders deutlich an der Person des Kanzlers Dalberg nachweisen. Er war ein Mann, der in den Grundsätzen Napoleons die neu einzuführenden Formen des staatlichen Lebens sah, der dabei so weit ging, den Kaiser als Protektor nach Deutschland zu rufen. Aber schon seine Zeitgenossen gestanden ihm zu, daß er handelte, um die Anarchie des Reiches zu beenden, daß er "die schlimmsten Gefahren für das Reich abwehren wollte"; "...man mußte nicht nur auf seine politische Seite Gewicht legen; man muß ihn zeigen, worin er wirklich einzig war, in dem großen Adel des Gefühls und der Gesinnung" <sup>31), 32)</sup>. Ein höherer Staatsbeamter Dalbergs während der Rheinbundzeit, K. C. von Leonhard, schildert in seinen Memoiren den Charakter des Fürsten im hellsten Lichte <sup>32a)</sup>, und selbst wenige Jahre nach Gründung des Deutschen Bundes, als die ehemalige Politik Dalbergs sich keineswegs einer Sympathie erfreuen konnte, wurde sein unablässiges Bemühen um die Personen, die durch die Auflösung der Reichsverfassung in ihrer Existenz bedroht waren, anerkennend vermerkt <sup>33)</sup>.

Die persönliche Sicht aller Dinge war es, die immer Dalbergs politische Ideen beeinflusste. In der Einleitung zu den 1787 an den Kaiser gerichteten "Vorschlägen zum Besten des Deutschen Reiches"<sup>34)</sup> hatte der damalige Koadjutor geschrieben : "Der Zweck jeder menschlichen Gesellschaft ist Glückseligkeit ihrer Mitglieder. Die Glückseligkeit, so die Nation durch gesellschaftliche Verbindung erhaltet, besteht in ruhigem Genuß des Eigentums und in gesetzmäßiger Freiheit. Dieses ist wahr in Beziehung auf Bürger und Untertanen, auf Fürsten und Herren". Das ist es, was Dalberg unter dem Wohl des Deutschen Vaterlandes verstand, und dem dienen alle politischen Vorschläge, die etwa darauf gerichtet sind, eine stärkere Zusammenarbeit sämtlicher deutschen Höfe zustande zu bringen<sup>35)</sup>. In Dalberg waren die verstandesmäßige Einsicht, daß im Reich tiefgreifende Reformen geschehen mußten, und das Gefühl, daß das Reich selbst erhalten und zu größerer Stärke geführt werden müsse, eine dauernde und untrennbare Verbindung eingegangen<sup>36)</sup>.

Sein politisches Programm an der Schwelle des Rheinbundes legte er in einer Note vom 17. 1. 1806 an Napoleon nieder : "Die Verfassung Deutschlands muß erneuert werden; denn die Gesetze sind sinnlose Worte, seit die Gerichtshöfe, Kreise, der Reichstag nicht mehr die erforderlichen Mittel haben, die Rechte des Eigentums und der persönlichen Sicherheit der einzelnen zu erhalten. Diese Einrichtungen schützen die Unterdrückten nicht mehr gegen die Anfälle wirklicher Gewalt. Ein solcher Zustand ist Anarchie; die Völker tragen die Lasten des Staates, ohne seine hauptsächlichen Vorteile zu genießen. Eine unselige Lage für eine durch ihre Qualität, Betriebsamkeit und angestammte Tatkraft achtenswerte Nation. Ein Reichsoberhaupt von großem Charakter muß den Gesetzen ihre Kraft wiedergeben, indem es die vollziehende Gewalt in seinen Händen vereinigt. Die Stände des Reiches werden einen umso größeren Genuß von ihrem Besitz haben, wenn die Wünsche der Völker erörtert werden. Es möge das abendländische Kaisertum Karls des

Großen wieder aufleben"<sup>37)</sup>. Diese Gedanken waren nicht nur private Ansichten Dalbergs, sie wurden seit Ende des Jahres 1805 auf dem Reichstag in Regensburg diskutiert. Am 8. 11. 1805 hatte nämlich bereits Dalberg durch seinen Minister Albini dem Reichstag erklären lassen: "Sollte der Name Deutschland erlöschen ? ... Seine kurfürstliche Gnaden, der Kurfürst Erzkanzler wünschen und hoffen, mit reiner deutscher Vaterlandsliebe, daß ein solches Unglück vermieden werde 1) durch allgemeines Bestreben, die Einheit der deutschen Reichsverfassung zu erhalten; 2) durch Vereinigung der Gemüter, in Befolgung der Reichsgesetze; 3) durch einstimmige Verwendung aller und jeder Deutschen, um einen guten, ehrenvollen, dauerhaften Frieden zu erwirken" <sup>38)</sup>.

Zu Beginn dieses Kapitels wurde gezeigt, daß der Rheinbund unter französischem Einfluß entstand. Sein Schöpfer sah in ihm nichts anderes als ein französisches Werkzeug zu militärischen Zwecken. Das hatte aber zur Folge, daß den Kaiser die Verfassungen der deutschen Staaten kaum noch interessierten, solange diese die verlangten militärischen Kontingente zur Verfügung stellten; die Rheinbundakte enthält deshalb in ihrem letzten Teil, den Artikeln 35 - 38, genaue Bestimmungen über die strategische Organisation der Partnerstaaten.

Napoleon hat sich über seine Stellung als Protektor des Rheinbundes ausführlich und unzweideutig in einem Brief vom 11. 9. 1806 an Dalberg ausgesprochen<sup>39)</sup>. Er wollte bei der Gründung des Rheinbundes die zweifache Verpflichtung übernehmen, das Gebiet des Bundes gegen fremde Truppen und das Gebiet jedes Mitgliedsstaates gegen Übergriffe der anderen Bundesstaaten zu schützen. Der Kaiser hatte also lediglich die Absicht, das durch den Vertragsschluß geschaffene Staatensystem zu gewährleisten; als deutsches Verfassungsorgan betrachtete er sich selbst nicht. Die Fürsten der rheinischen Bundesstaaten hatten die Souveränität erhalten, sie hatten keinen Oberlandesherrn, und Napoleon gedachte nicht,

in irgendeiner Weise an die Stelle des deutschen Kaisers als Oberlandesherrn ( suzerain ) zu treten. Zwischen dem französischen Kaiser und dem Rheinbund sollte ein Schutzverhältnis, ein militärisches Bündnis bestehen. Am deutlichsten wird Napoleon in dem einen Satz : Die inneren Angelegenheiten jedes Staates gehen uns nichts an.

So wenig Napoleon die Verfassungstheorie seines eigenen Landes gefördert und bereichert hat, so wenig bedeutet er in dieser Hinsicht für den Rheinbund. Er organisiert aus strategischen Gesichtspunkten politische Machtfaktoren, aber nur insoweit wirkt seine Absicht determinierend auf die Verfassungsstruktur; an praktischen Beispielen verfolgt, bedeutet das : Es war das Ziel der Politik Napoleons, das Deutsche Reich aufzulösen. Dieses Ziel verfolgte er nicht, um auf diese Weise die Ideale der Revolution in anderen europäischen Ländern zu verwirklichen, sondern, in Übereinstimmung mit den Überlieferungen klassischer Europapolitik Frankreichs, um den alten Feind an der Ostgrenze für immer auszuschalten. Gollwitzer, der in einer sehr eingehenden Untersuchung die ideengeschichtlichen Quellen für die Art und Weise, wie im 18. Jahrhundert in Europa über Europa gedacht wurde, verfolgt, sagt, daß wenige Jahre nach Ausbruch der französischen Revolution Nationalismus und Imperialismus ihr Haupt erhoben hätten und einen "Europäismus der Tat" eingeleitet hätten. Und über das Europabild Napoleons heißt es, daß für ihn Europa in Wirklichkeit ein großes Heerlager ohne einheitliche politische Linie gewesen sei<sup>40)</sup>. Mit der Auflösung des Reichsverbandes erreichte er einmal eine Schwächung auf der Seite des Gegners; darüber hinaus wurde aber ein Teil des Reiches, die im Rheinbund zusammengefaßten west- und süddeutschen Staaten, in den militärischen Block Frankreichs eingegliedert. Ihre strategische Funktion erforderte es, daß sie straff geleitete Gebilde von einer gewissen Größe waren. Insoweit war ihre Verfassungsstruktur tatsächlich durch Napoleon bestimmt. Durch seinen oben zitierten, unmißverständlichen Brief machte der Kaiser aber klar, daß es für ihn nicht entscheidend sei,

ob innerhalb dieses Rahmens despotisch oder freiheitlich regiert werde, ob ständische Mitwirkung in irgendeinem Umfang möglich sei oder nicht.

So konnte der Rheinbund vom Augenblick seiner Entstehung an eine erhebliche politische Eigengesetzlichkeit entwickeln.



## 2. Kapitel

### DER KAMPF UM DEN BUNDESGEDANKEN IN DEN ERSTEN JAHREN DES RHEINBUNDES

Am Beginn der rheinbündischen Verfassungsentwicklung stand die Frage, ob zwischen den einzelnen Fürsten nur vertragliche Beziehungen bestehen sollten, oder ob sich ein engerer bündischer Zusammenhang zwischen den Mitgliedstaaten des Rheinbundes bilden könnte, ob insbesondere gewisse Aufgaben von Bundesorganen wahrgenommen werden könnten und eine Bundesexekutive geschaffen werden sollte.

Für beide Möglichkeiten gab es Anhaltspunkte. Die Mitglieder des Rheinbundes waren souveräne Herrscher. Die Könige von Bayern und Württemberg sowie der Kurfürst von Baden waren es seit dem Preßburger Frieden; die übrigen Partner des am 12. 7. 1806 geschlossenen Vertrages, der in Regensburg residierende Kur-Erzkanzler, der Herzog von Berg und Cleve, der Landgraf von Hessen-Darmstadt, die Fürsten von Nassau-Usingen und Weilburg und einige kleinere Fürsten aus dem Westen und Südwesten des Reiches trennten sich in der Akte<sup>1)</sup> zusammen mit den drei genannten Staaten vom Reiche und erlangten so ihre Souveränität. Die Reichsgesetze traten außer Kraft und alle Titel, die irgendeine Beziehung zum Deutschen Reich ausdrückten, wurden abgeschafft. Am 1. 8. 1806 erhielt der Reichstag in Regensburg die Mitteilung, daß die Fürsten des südlichen und westlichen Deutschland einen neuen Bund abgeschlossen hätten und sich von ihrer bisherigen Verbindung mit dem deutschen Reichskörper lossagten<sup>2)</sup>.

Auch die Art und Weise, wie der Bundesvertrag zustandekam, deutete nicht auf den Zusammenschluß zu einer engeren Staatengemeinschaft hin. Sowohl der Gesandte Dalbergs in Paris, Graf Beust, als auch der bayerische Gesandte, Herr von Cetto, berichteten, daß die Gesandten der Staaten einzeln zu Talleyrand geladen waren, daß ihnen dort die Akte vorgelesen und die Unterzeichnung

verlangt wurde<sup>3)</sup>. Es wird sogar behauptet<sup>4)</sup>, daß jedem Gesandten nur der Teil der Akte vorgelesen wurde, der sich auf den von ihm vertretenen Staat bezog. Zur Unterzeichnung kam es erst in der Nacht vom 16./17.7.<sup>5)</sup>. Bereits damals hatten die beiden größten Vertragspartner Bayern und Württemberg Bedenken gegen eine Unterzeichnung, da ihnen in der Akte eine zu große Gefahr für ihre Selbständigkeit zu liegen schien. Die beiden Staaten wollten lieber einen separaten Grenzvertrag miteinander schließen. Während Bayern sich aber sogleich fügte, verweigerte der württembergische Gesandte zunächst seine Unterschrift und schloß sich erst an, nachdem er erkannt hatte, daß er durch Bayern keine Unterstützung erhielt<sup>6)</sup>. Dies alles läßt es als unwahrscheinlich erscheinen, daß der Rheinbund mehr sein sollte als ein militärisches völkerrechtliches Abkommen auch zwischen den deutschen Partnerstaaten. Durch die Bundesakte<sup>7)</sup> war aber auch als Organ, das den gemeinschaftlichen Interessen dienen sollte, ein Bundestag geplant, der seinen Sitz in Frankfurt haben und sich in zwei Kollegien, das der Könige und der Fürsten, teilen sollte. Obwohl darüber hinaus nichts bestimmt ist über die Zeit der Versammlung des Bundestages oder eines seiner Kollegien, nichts über die Art der Einberufung, nichts über die Weise, Beschlüsse zu fassen, nicht einmal etwas über die Gegenstände, die vor den Bundestag gehörten, widersprach der Artikel, der dieses Organ vorsah, doch einer uneingeschränkten Souveränität der Einzelfürsten. Dies wird besonders klar, wenn man bedenkt, daß der Vorsitz dem Fürstprimas übertragen war, der weder König noch an Macht der erste der Rheinbundfürsten war. Diese Tatsache mußte bei den an sich schon empfindlichen Fürsten Süddeutschlands ein Gefühl der Unterordnung erwecken<sup>8)</sup>.

Die erste Aufgabe des Bundestages wäre es gewesen, ein für den gesamten Bund gültiges Fundamentalstatut zu beschließen. Artikel 11 der Rheinbundakte enthielt nämlich den Auftrag an den Fürstprimas, innerhalb eines Monats nach der Erklärung vor dem

Reichstag in Regensburg, also bis Ende August, einen Entwurf dieses Statuts den verbündeten Fürsten vorzulegen. Dalberg mußte, wie sich aus der bisherigen Schilderung seiner politischen Vorstellungen ergibt, diese Pflicht sehr angenehm sein; denn hier war ihm ja die Möglichkeit eröffnet, für eine stärkere Vereinigung der deutschen Staaten tätig zu sein. Er entwickelte dementsprechend auch eine erhebliche Aktivität und teilte schon nach wenigen Tagen Napoleon Vorschläge für ein derartiges Statut mit<sup>9)</sup>. Napoleon gab daraufhin in zwei Briefen, die Ende August abgefaßt waren, zu erkennen, daß er auch in der für die künftige Verfassungsentwicklung des Rheinbundes entscheidenden Frage, ob die Souveränität der Einzelstaaten durch Bundesorgane beschränkt werde oder nicht, keine Entscheidung zu treffen wünsche. In dem durch die eben erwähnten Äußerungen Dalbergs veranlaßten Brief vom 22.8. ließ er über Talleyrand Herrn von Hedouville, dem französischen Gesandten beim Fürstprimas, mitteilen, daß ihm diese Grundzüge ganz gut erschienen, daß sie aber von den übrigen Fürsten des Bundes gebilligt werden müßten, und zwar so, daß deren Unabhängigkeit möglichst wenig verletzt würde. Napoleon schlägt vor, noch etwas zu warten, "bis sich alles entwirre". Wichtig erscheint ihm vor allem, daß eine Urkunde "über die Unverletzlichkeit des Territoriums des Bundes, dessen Durchmarsch jedem verboten sei, und dessen Verletzung gegenseitigen Beistand erfordere, "erreicht wird"<sup>10)</sup>. Während Napoleon hier wieder in gewohnter Weise strategischen Überlegungen den absoluten Vorrang einräumt, auf die Unabhängigkeit seiner Verbündeten, die ihm ihre Truppen stellen, bedacht ist und politische Entscheidungen am liebsten aufgeschoben sehen will, zeigt er in einem weiteren, nur eine Woche später datierten Schreiben, daß er wenigstens nichts gegen die Einrichtung von Bundesorganen einzuwenden habe; in diesem Brief stellt der Kaiser den Botschafter vor, den er eigens bei der Bundesversammlung ernennen will, und findet Worte, die durchaus auf ein gewisses Interesse an der geplanten Einrichtung hindeuten: "Le désir sincère, que nous avons de reserver de plus en plus l'union et la bonne intelligence, qui subsistent si heureusement entre nous

et les princes, composant la confédération du Rhin, nous a déterminés à nommer un chargé d'affaires près la diète de Francfort, dans la vue d'y maintenir des dispositions aussi favorables et d'y surveiller constamment les intérêts des princes confédérés, dont nous avons été proclamé le protecteur"<sup>11)</sup>.

Schließlich ist das zitierte Schreiben Napoleons vom 11.9. auch in diesem spezielleren Zusammenhang von Bedeutung, weil es die bei Gründung des Bundes gleichsam unentschiedene Haltung des Kaisers zur bundesstaatlichen Problematik bestätigt. Napoleon, der hier die Souveränität der Fürsten so außerordentlich betont, richtet eben dieses Schriftstück an Dalberg, "zur Mitteilung an die beiden Kollegien", nimmt also an, daß der Bundestag in kürzester Zeit zusammentreten werde. Und schließlich folgert er aus der Souveränität der Fürsten, daß Zwistigkeiten, die sie mit ihren Untertanen haben könnten, keinem fremden Gerichtshof unterbreitet werden dürfen;" der Bundestag selbst ist der politische Gerichtshof, der mit der Aufrechterhaltung des Friedens zwischen den verschiedenen verbündeten Fürsten beauftragt ist"<sup>12)</sup>.

Napoleon hat also keine Maßnahmen ergriffen, die das Zusammen-  
treten des Bundestages und den Beschluß eines Fundamentalstatuts  
verhindern sollten.

Bei der Erforschung der Meinungen über das Verhältnis der Bundesgewalt zur Souveränität der Einzelstaaten bietet die Publizistik, die sich nach 1806 in bemerkenswert reichem Ausmaß entfaltete, wertvolle Hinweise. Die wenigen vorher vorhandenen Zeitungen waren entweder politisch einseitig engagiert, wie die "Europäischen Annalen" von Cotta, der sich ausdrücklich verpflichtet hatte, den Interessen Frankreichs zu dienen, oder sie waren bloße Nachrichtenmagazine ohne politischen Kommentar<sup>13)</sup>. Die daneben zahlreich vorhandenen Flugschriften dürfen als Zeugnisse des politischen Denkens nicht zu hoch eingeschätzt werden, da sie in der Regel nur Tendenzschriften waren, die bestimmten begrenzten

Zwecken der Verfasser dienen sollten. Von der Gründung des Rheinbundes an erschienen aber in Deutschland einige Zeitschriften regelmäßig, die sich durch sorgfältige Veröffentlichung von Gesetzen und Verordnungen auszeichnen und die durch eine Fülle staatsrechtlicher Abhandlungen ein Bild der politischen Anschauungen der Zeit geben. Diese Zeitschriften bilden eine Kombination von Nachrichtenorgan mit staatsrechtlicher Fachzeitschrift, in der die ergangenen Gesetze erörtert und kommentiert werden. In erster Linie ist hier Winkopps "Rheinischer Bund" zu nennen<sup>14)</sup>. Die Zeitschrift vermittelt insbesondere einen Eindruck von dem Ringen zwischen den die Einheit betonenden und einzelstaatlichen Tendenzen. Sie zeichnet sich durch eine sorgfältige Edition von Urkunden und Akten aus; bei den Abhandlungen ist der Ton ruhig, das Niveau gut, und immer kommen verschiedene Ansichten zu Wort, so daß sie als unabhängig bezeichnet werden kann<sup>15)</sup>. Gleichen Charakter, aber geringeren Umfang hat Cromes und Jaups "Germanien". Quellen minderen Ranges sind Gönners "Archiv für die Gesetzgebung und Reform des juristischen Studiums", sowie Häberlins "Staatsarchiv" und "Allgemeine Staatenkorrespondenz". Bei der Durchsicht dieser Blätter sieht man, daß die Hoffnung, durch den Rheinbund werde die Einheit Deutschlands gestärkt werden, sehr klaren Ausdruck fand. Die Zeitschrift "Germanien" leitete im Jahre 1807 ihr Erscheinen mit einem Aufsatz ein, der den Titel "Neueste Ansicht von Deutschland" trägt<sup>16)</sup>. Der anonyme Verfasser stellt fest, daß die deutsche Nation so viel Festigkeit und Beharrlichkeit besitzt, an ihre Staatsverfassung eine so große Anhänglichkeit wie an ihre Regenten und kulturellen Eigentümlichkeiten. Er folgert hieraus, daß dieses Volk weder als Nation noch politisch ausgelöscht sein kann. Daß das deutsche Volk eigene Sprache, Sitten, Religion und Gewohnheiten besitzt, ist entscheidend. Daß es durch auswärtige Einflüsse seine Verfassung geändert hat, ist nicht das allein wesentliche. Diese Änderung wird sogar positiv beurteilt, da die Verminderung der Kleinstaaten für Deutschland förderlich ist; denn "nationale Einheit

und nationale Stärke waren durch die Zerteilung verloren gegangen". Der Verfasser begründet dann im einzelnen, warum die landständische Verfassung und das Feudalsystem zu Recht abgeschafft worden sind; weil nämlich die Landstände die Interessen ihrer Mitglieder vertraten, und weil der überwiegende Teil der Bevölkerung nur mangelhaft in ihnen repräsentiert war, weil Freiheit und Eigentum nicht garantiert wurden. Zur Konkretisierung des Begriffes Freiheit sind an erster Stelle genannt Freiheit des Handels und des Verkehrs, dann weiter Freiheit im Austausch von Ideen, im Reden und Schreiben. Der Aufsatz gibt selbst das Motto an, unter dem sich diese Ausführungen zusammenfassen lassen: "Deutsche Treue und Beharrlichkeit bei aufgeklärter Regierung mit liberalem Geist". Die Unhaltbarkeit der bisherigen Verfassungszustände, die Notwendigkeit einer grundlegenden Verfassungsreform, wurden nicht bezweifelt.

Die erste umfassende Abhandlung über diesen Gegenstand verfaßte Wilhelm Joseph Behr, der Professor für Staatsrecht in Würzburg war; das Werk trägt den Titel "Das deutsche Reich und der Rheinische Bund" und wurde in Fortsetzungen in der Zeitschrift "Der rheinische Bund" abgedruckt<sup>17)</sup>. Behr sagt, daß die Verleihung der Souveränität an die Staaten durch den Preßburger Frieden noch nicht das Ende der Reichsverfassung hätte bedeuten müssen; denn die Fürsten hätten die Souveränität ausüben können wie der Kaiser und der preußische König über ihre Länder. Der Niedergang des Reiches sei vielmehr darauf zurückzuführen, daß es an einer inneren Sicherheit gefehlt habe, die darin gelegen wäre, daß jeder Staat sich im Gebrauche seiner Freiheit zugunsten des Reiches beschränkt hätte; es habe an einer festen Bestimmung "des Zweckes der Vereinigung" gefehlt. Im Rheinbund dagegen hätten sich mehrere Gliedstaaten zu ihrem größten Glück entschlossen, sich in einer Koexistenzordnung auf das neue zu vereinen. In der gleichen Arbeit wird anschließend als zweiter Zweck des Bundes die genaueste Bestimmung des Organismus in allen seinen Teilen durch ein

vollständiges Statut genannt. Dieses diene dazu, die Freiheit mit Rücksicht auf die Freiheit und Selbständigkeit aller zu gebrauchen. Das Gesetz müsse einfach sein, es dürfe keine Vieldeutigkeiten geben, keine widerstrebende Tätigkeit der Organe.

In anderem Stil, fast aggressiv, wird das gleiche Anliegen in einer Sammlung politischer Aphorismen<sup>18)</sup>, einer sehr beliebten Art publizistischer Äußerung vertreten: "Jeder Fürst hat einen erhabeneren Zweck als ein Militärbündnis, ein kräftiges Deutschland! Die Souveränität ist nicht Zweck, sie ist Mittel zur Erreichung des Zweckes der Einheit und Wegräumung der Hindernisse". In einem Sendschreiben<sup>19)</sup> an den badischen Staatsrat Brauer, der selbst, im Gegensatz zu seinem Kollegen Reitzenstein, immer bestrebt war, die nötigen Reformen mit der größtmöglichen Rücksicht auf die Stände durchzuführen, meint Moser, daß die alte Verfassung zwar nicht mehr bestehen können, daß aber die Mediatisierung der Stände nur dadurch zustandekommen können, daß diese sich den in der Bundesakte niedergelegten Bedingungen unterworfen hätten. Zu dieser Akte schreibt der Hofrat Fürstenau aus Wetzlar<sup>20)</sup>, daß die alte Reichsverfassung dieser ähnlich gewesen sein; nur gebe es jetzt mehr Festigkeit und eine stärkere Vereinigung der Einzelteile. Der Grundstoff sei geblieben, nur eine andere Form habe man gewählt; dem Kaiser entspreche der Protektor, dem Reichstag der Bundestag und dem Reichsgericht das Bundesgericht. In einer Stimmungsskizze über den Rheinbund<sup>21)</sup> heißt es: "Die alte Verfassung ist zerstört. Es gilt die Wiedergeburt der Nation. Die alte Zersplitterung muß vermieden werden. Es ist unöglisch, Moser zu folgen, der gesagt hat: In der steten Wirkung und Gegenwirkung liegt das Prinzip und Mittel unserer Erhaltung. Dieses Reiben hat uns fast vernichtet. Wir Deutsche müssen Ideen entlehnen, die bei unseren transrhenanischen Nachbarn übertrieben wurden, bis ein Genius wieder das richtige Maß fand. Die Regenten sollen kein Interesse als das ihres Landes erkennen; sie sollen Eifer für das Allgemeine, Gerechtigkeit untereinander bezeugen". Der Grund,

der für den Niedergang des Reiches verantwortlich gemacht wird, ist durchaus persönlicher Natur; die Tendenz der Glieder zu einem immer weiterschreitenden Egoismus habe die Auflösung der Verfassung verschuldet, nicht diese selbst. So schreibt Behr in der Fortsetzung seines zitierten Aufsatzes<sup>22)</sup>.

In allen diesen Äußerungen verbindet sich ein patriotisches, durch ein Ideal geleitetes Gefühl mit rationalen Vorstellungen über die politischen Möglichkeiten und Forderungen der Gegenwart. Freilich könnten den zitierten Beispielen andere Aufsätze, in denen die Unabhängigkeit der Einzelstaaten vertreten wird, gegenübergestellt werden. Insgesamt ist aber die Zahl derer, die nicht erwarteten, daß der Rheinbund nur die alte Verfassung zerstöre und nichts an die Stelle der Einrichtungen des alten Deutschland setze, größer<sup>23)</sup>.

Die Zeitschriftenpresse war nun aber nicht die einzige Art politischer Literatur, in der die Zeitereignisse abgehandelt wurden. In kürzester Zeit wurden nämlich zahlreiche Lehrbücher über das rheinbündische Staatsrecht verfaßt; bereits der Ende 1808 erschienene 9. Band von Winkopps "Rheinischem Bund" enthält eine Bibliographie von 18 Nummern<sup>24)</sup>. Die Verfasser sind meist Gelehrte<sup>25)</sup>, so daß die hier niedergelegten Gedanken auch an den Universitäten gelehrt wurden und auf diese Weise Verbreitung fanden. Einen bundesfreundlichen Standpunkt vertreten insbesondere Brauer, Behr und ein anonymer Verfasser in einem Buch "Über das Einheitsprinzip in dem System des rheinischen Bundes". Diese Autoren sind darüber einig, daß die Souveränitätsrechte entsprechend dem Bundeszweck ausgelegt werden müssen, und bejahen ein Fundamentalstatut; die nationale Einheit darf nicht eine rein geistige Kraft bleiben, sondern muß politische Realität werden. Vorsichtiger äußern sich Zachariae und Klüber, die dem Bundesstaatsrecht nicht eine herrschende Stellung einräumen, sondern Bundesrecht und Recht der Einzelstaaten als wechselseitige Regelungen sehen, die einander ergänzen. Auch Berg erklärt den Wunsch nach einem Staat

für gerechtfertigt. Rückhaltlos zur Souveränität der Einzelstaaten bekennt sich nur Zintel<sup>26)</sup>. Winkopp selbst läßt in seinen rezensierenden Bemerkungen erkennen, daß er vom neuen Bund eine Erneuerung des alten Reiches erhofft<sup>27)</sup>.

Die Idee, einen engeren Zusammenhalt zu fördern, hatte also in Dalberg, dem Fürstprimas, einen eifrigen Förderer, sie war durch die Mehrheit derer, die eine politische Meinung bildeten, gestützt, und Napoleon stand ihr jedenfalls nicht ablehnend gegenüber. Trotzdem scheiterten innerhalb kurzer Zeit alle bundesstaatlichen Bestrebungen.

Nachdem Dalberg dem Kaiser Grundzüge einer Bundesverfassung mitgeteilt hatte<sup>28)</sup>, erfolgte noch im August 1806 ein zweiter Schritt. Der erwähnte Albini arbeitete für Dalberg eine Denkschrift aus, in der er vorschlug, wie bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Konföderierten der Bundestag entscheiden solle<sup>29)</sup>. Zweifellos lag in der Regelung eines Beschlußverfahrens nicht die entscheidende Schwierigkeit; denn ein Beschluß der Versammlung konnte den einzelnen Staat noch nicht direkt beeinträchtigen, sondern erst dessen Durchsetzung. Das Problem lag also darin, ob eine Bundesexekutive geschaffen werden könne. Albini wollte es ganz einfach lösen; er sah nämlich vor, daß der Bundestag dann, wenn ein Fürst sich einem Beschluß nicht fügen wollte, dem Protektor hiervon Anzeige erstatte, und daß das weitere, das heißt die Durchsetzung des Beschlusses, Napoleon überlassen bleibe. Dieser Vorschlag wurde jedoch durch Artikel 12 der Akte nicht gedeckt, da dort keine derartige Exekutivgewalt des Protektors vorgesehen war. Napoleon lehnte diese Aufgabe durch seinen Brief vom 11.9. auch rundweg ab. Am 13.9. wandte sich Dalberg nunmehr erstmals in seiner Eigenschaft als Fürstprimas in einer Note an alle verbündeten Regierungen, um ihre Vertreter erst einmal in Frankfurt zu versammeln; ohne Gesandte konnte ja keine Beratung über das Statut beginnen<sup>30)</sup>. Dalberg geht in dieser Note denkbar vorsichtig zu Werke. Zunächst

versichert er, daß nichts vorgeschlagen werde, was nicht mit der vollkommenen Unabhängigkeit der Fürsten vereinbar sei. Sodann bezeichnet er ausführlich den Zweck des Bundes, nämlich den Völkern Ruhe und Sicherheit zu verschaffen, was ohnehin in der Präambel der Bundesakte stand. Nunmehr stellt Dalberg, nicht ohne sich "den Einsichten der Monarchen und Souveräne zu unterwerfen", die Frage, ob nicht die Unverletzlichkeit des Gebietes die wichtigste Stütze sei, und ob nicht der Durchmarsch fremder Truppen von der Einwilligung des gesamten Bundes abhängig zu machen sei. Unverletzlichkeit des Gebietes und Verbot des Durchmarsches fremder Truppen waren genau die Punkte, auf die Napoleon in seinem Brief vom 22.8. so großen Wert gelegt hatte, und selbstverständlich war hier kein Widerspruch der Fürsten zu erwarten. Die Note schließt mit einer nochmaligen "Unterwerfung unter die Einsicht der vereinigten Monarchen". Auf diese freundliche Einladung schickten immerhin die meisten Fürsten ihre Abgesandten nach Frankfurt, nicht jedoch Bayern, Württemberg und Berg. Nachdem wenigstens einige Herren zusammengekommen waren, reichte nunmehr Eberstein einen weiteren Vorschlag über die Organisation des Bundestages bei Dalberg ein, dessen Bedeutungslosigkeit sofort klar wird, wenn man die ersten vier Punkte liest: nach Meinung Ebersteins sollte der Bundestag zunächst das bisher Beschlossene (!) billigen, erklären, welche Gegenstände in pleno verhandelt werden sollten, den Rang unter den Fürsten bestimmen und entscheiden, ob der Bundestag dauernd oder nur zeitweise versammelt sein sollte<sup>31)</sup>. Ein Fortschritt gegenüber dem Vorschlag Albinis liegt darin, daß Eberstein offen ausspricht, er wisse bezüglich der Exekution der Beschlüsse nichts zu sagen. Zur gleichen Zeit, Anfang Oktober, beantwortete der bayerische König die Note Dalbergs vom 13.9., und es gelang ihm tatsächlich, auch in dieser Note noch einen Vorwand zu finden, mit dem er es begründen konnte, daß er keinen Gesandten schickte. Max Joseph forderte, daß genau bestimmt werden müsse, ob bei den Beschlüssen der Versammlung Einstimmigkeit

erforderlich sei oder Mehrheit hinreiche. Von einer derartigen Vervollständigung machte der bayerische König die Entsendung eines Vertreters abhängig, obwohl klar war, daß ohne die versammelten Abgesandten überhaupt keine Beratung stattfinden konnte. Das drückte Dalberg in seinem Antwortschreiben auch aus<sup>32)</sup>. Eberstein ging inzwischen daran, vor den anwesenden Diplomaten von den politischen Aufgaben des Bundestages, der Beratung gemeinsamer Angelegenheiten, die gerichtlichen abzugrenzen. Zwar ist nicht, wie in der Bundesakte, von einem Bundesgericht die Rede, sondern als Entscheidungsinstanz soll das Obergericht eines in dem betreffenden Falle nicht beteiligten Rheinbundstaates fungieren, aber in concreto ist damit doch ein über den Souveränen stehendes Schiedsgericht in Aussicht genommen.

Auffallend ist es, daß in allen diesen Vorarbeiten für ein Fundamentalstatut mit keinem Wort die Verhältnisse der Mediatisierten erwähnt wurden. Dabei hat von der Gründung des Bundes an kein Verfassungsproblem die Gemüter so bewegt wie diese Frage<sup>33)</sup>; denn die Regelung der Bundesakte war keineswegs zweifelsfrei. Artikel 26 nennt als die Rechte der Souveränität Gesetzgebung, oberste Gerichtsbarkeit, Aufsicht über alle Verwaltungsangelegenheiten, Aushebung zum Kriegsdienst und das Recht der Besteuerung.

Nach der folgenden Bestimmung behält ein jeder der jetzt regierenden, in Zukunft mediatisierten Herren als Patrimonial- und Privateigentum alle Domänen und - und das ist der Punkt der Akte, an dem sich in der Praxis die meisten Diskussionen entzündeten - alle Herrschafts- und Feudalrechte, die nicht ihrem Wesen nach notwendig zur Souveränität gehören (*non essentiellement inhérens à la souveraineté*). Namentlich wurden die bürgerliche und Strafgerichtsbarkeit in der ersten und zweiten Instanz genannt, es war weiter von einer steuerlichen Privilegierung der Fürsten und Grafen insofern die Rede, als ihre Güter dem Besitz der Prinzen aus den regierenden Häusern gleichgestellt wurden, aber damit waren bei

weitem nicht alle Probleme gelöst. Das zeigt sich, wenn man liest, welche Interpretation die Mediatisierten dieser Bestimmung der Akte gaben.

In einer an Dalberg gerichteten, im Ebersteinschen Nachlaß aufgefundenen<sup>34)</sup> Petition wurden sehr weitgehende Forderungen erhoben: "Bezugnehmend auf diese Bestimmung (Artikel 27) verlangt der ungenannte Verfasser, daß die Mediatisierten zur Gesetzgebung und Bestimmung der Auflagen beigezogen werden, entweder indem ihnen gestattet wird, Repräsentanten zu dem Bundestag in Frankfurt zu senden, oder daß jeder Souverän mit den ihm zugeteilten Mediatisierten sich ins Benehmen zu setzen hat. Jedenfalls müsse es diesen erlaubt sein, gegen Gesetze und Auflagen, insoweit sie die mediatisierten Länder betreffen, gründliche Vorstellung zu machen und sich eventuell an den Bundestag zu wenden".

Zu den entscheidenden Verfassungsfragen war also in Frankfurt wenig gesagt worden, und als wenige Tage nach der Schlacht bei Jena bereits die Zeitungen die Meldung verbreiteten, die Könige von Bayern und Württemberg hätten erklärt, durch den Krieg wäre der Bundestag zu sehr gestört, weshalb beschlossen worden sei, die Gesandten zunächst wieder nach Hause zu schicken, erhielt man Kunde von einer ohnehin fälligen Maßnahme. Dalberg hatte erkannt, daß an eine Mitarbeit der beiden größten Staaten des Rheinbundes<sup>35)</sup> jetzt nicht zu denken war. Davon, daß der Bundeine Verfassung erhalten müsse, war er aber weiter überzeugt<sup>36)</sup>. Nach dem Frieden von Tilsit fuhr Dalberg, um seine Ziele weiter zu verfolgen, nach Paris. Über diesen Aufenthalt von August 1806 bis Ostern 1807 berichtet Eberstein in seinen Aufzeichnungen ausführlich<sup>37)</sup>. Der Fürstprimas versuchte, unter allen Umständen mit Napoleon zu ernstern Besprechungen über ein Fundamentalstatut zu kommen, Napoleon entzog sich jedoch allen Versuchen.

Eberstein hatte sogar ein Fundamentalstatut ausgearbeitet, den einzigen vollständigen Entwurf dieser Art<sup>38)</sup>. Interessant sind an

dem Entwurf eine sehr mediatisiertenfreundliche Interpretation des Artikels 27 der Bundesakte<sup>39)</sup> und der Versuch, eine Bundesgewalt zu konstituieren<sup>40)</sup>. Auch diese Arbeit konnte jedoch Napoleon zu keiner anderen Haltung veranlassen. Die großen Rheinbundstaaten Bayern und Württemberg hatten rechtzeitig ihren Widerspruch gegen Vereinigungspläne eingelegt. Da sie die größten Truppenkontingente stellten<sup>41)</sup>, nahm der Kaiser auf sie Rücksicht<sup>42)</sup>. Als Dalberg 1810 ein zweites Mal zur Beratung von Fragen der Reorganisation der katholischen Kirche nach Paris kam, äußerte sich der Kaiser folgendermaßen: *N'y croyez pas, je ne voudrais pas de votre couronne. Ouvrez l'histoire: de tout temps vous avez chicanné vos empereurs, de sorte que ceux d'entre eux, qui voulaient le bien, n'ont jamais rien pû faire. Ce n'est pas mon intérêt d'être votre chef; j'ai les mains plus libres en vous restant étranger et je saurai bien vous faire ma volonté*<sup>43)</sup>. Dalberg gab nun jede Hoffnung auf eine Verfassung auf und unternahm in der Folge keine Versuche mehr, eine feste Ordnung im Rheinbund herbeizuführen.

Auch in der Zeitschriftenliteratur wurde in dieser Zeit mit einer Bundestagsverfassung nicht mehr gerechnet. 1809 hatte im "rheinischen Bund" ein anonymer Verfasser in einer kurzen Notiz den ersten ersichtlichen Zweifel am Wert des Rheinbundes geäußert<sup>44)</sup>, und deutlich erkannt wurde der Fehlschlag einer Einigung ebenfalls durch einen ungenannten Autor im Jahre 1811<sup>45)</sup>. Soweit in der Folge noch Gedanken über dieses Thema ausgesprochen wurden, gehörten sie dem Bereich der bloßen Spekulation an und erschöpften sich in einem Spiel mit staatsrechtlichen Begriffen. Der Satz, daß alle Bundesmitglieder souverän sein sollen für ein gemeinschaftliches glückliches Deutschland, daß die Souveränität des einen bedingt sei durch das Bestehen des anderen und des Ganzen, daß Souveränität nur soweit gehen könne, als es die Freiheitssphäre des übrigen erlaube, und daß in einem Bund das Prinzip der Konsouveränität aufgestellt werden müsse<sup>46)</sup>, ist bei Berücksichtigung der idealistischen Tendenzen noch verständlich. Aber, "daß die Souveränität

der Einzelstaaten durch die Konsouveränität erfordert wird"<sup>47)</sup>, liegt jenseits jeder vertretbaren Argumentation. Hier handelt es sich um einen ohnmächtigen Versuch, eigene Vorstellungen mit einer völlig anders gearteten Wirklichkeit zu vereinbaren.

Den am meisten realistischen Sinn bekundeten schließlich diejenigen, die den Hinweis auf frühere Verhältnisse als Appell an das Gewissen der Monarchen zu möglichst schonender Durchführung der Reformen verwendeten. Der Gedanke, daß die Verfassungsstruktur des alten Reiches auch in den neuen politischen Ordnungen der souveränen Staaten nicht spurlos verschwinden dürfe, konnte in einzelnen Fällen psychologischen Wert haben. als Anknüpfungspunkt für bundesstaatliche Entwicklungen wurde er durch die Verhältnisse überholt.

Für eine Untersuchung der Verfassungslage des Rheinbundes ist man voll und ganz auf die einzelnen Staaten verwiesen.

### 3. Kapitel

## DIE VERFASSUNGEN DER NEUGEGRÜNDETEN STAATEN

### A. Westfalen

#### Westfalen und Frankreich

Die Länder zwischen Weser und Ems, sowie zwischen Weser und Rhein gehörten vor der Gründung des Rheinbundes zu dem territorial am meisten zersplitterten Gebiet Deutschlands<sup>1)</sup>. Nachdem Preußen durch den Schönbrunner Vertrag vom 15.12.1805 Hannover erworben hatte, war es mit seinen Grenzen in unmittelbare Nähe Frankreichs gerückt<sup>2)</sup>. In Preußen erkannte man sehr schnell, daß sich hieraus möglicherweise Schwierigkeiten ergeben könnten; sofort nach Abschluß dieses Vertrages wurden daher, vor allem durch Hardenberg, Vorschläge gemacht, nach denen Preußen gegen Entschädigung in Franken auf die westfälischen Gebiete verzichten wollte, damit zwischen Preußen und Frankreich ein kräftiger westfälischer Pufferstaat geschaffen werden könnte<sup>3)</sup>. Napoleon ging auf diese Pläne nicht ein, obwohl er ihnen nicht grundsätzlich abgeneigt war<sup>4)</sup>. Nach dem Zusammenbruch Preußens gründete der Kaiser aber einen arrondierten Staat nach seinem eigenen Willen, der sich zwischen Ems und Weser von der oldenburgischen Grenze bis Marburg und Hersfeld erstreckte, und weiter ein Gebiet, das rechts der Weser gegen Nordosten bis an die Saale-Elbelinie reichte. Die östlichen Grenzstädte waren Halle, Magdeburg und Stendal. Dieser in der Verfassung vom 15.11.1807 aufgezählte territoriale Bestand<sup>5)</sup> blieb indessen nicht unangetastet.

Durch Senatskonsult vom 13.12.1810 wurde plötzlich alles Land, das nördlich einer von Wesel über Minden nach Lauenburg gezogenen Linie liegt, Frankreich einverleibt<sup>6)</sup>. Bei dieser Annexion war der strategische Zweck der Maßnahme besonders deutlich; Napoleon brauchte die deutsche Nordseeküste mit einem ausreichenden Hinterland, um die Kontinentalsperre wirksam durchführen zu können.

Obwohl es sich also um ein auch für Westfalen sehr wichtiges Ereignis handelte, hatte es der Kaiser nicht für nötig gehalten, den Kasseler Hof von seinem Vorhaben überhaupt zu unterrichten. Nur von der vollzogenen Tatsache wurde der westfälische König in Kenntnis gesetzt. Jerome protestierte darauf zwar umgehend in Paris gegen die Abtrennung eines erheblichen Teils seines Landes, aber Napoleon ließ sich gar nicht erst auf eine Diskussion ein<sup>7)</sup>; er lehnte es ab, seinem Bruder irgendeine Rechenschaft zu geben.

Dieses Ereignis war kennzeichnend für die Beziehungen zwischen den beiden Brüdern und damit für das Verhältnis zwischen Westfalen und Frankreich<sup>8)</sup>.

Jerome war in das vom Kaiser gegründete Königreich geschickt worden, um es zu "übernehmen und für seine Rechnung zu verwalten"<sup>9)</sup>. Als er aber daran gehen wollte, den Befehl auszuführen und deshalb kurz nach Regierungsantritt anordnete, die in der Staatskasse vorhandenen Gelder zu seiner Verfügung zu halten, traf auf eine erneute Weisung Napoleons der Generalintendant der französischen Armee, Daru, in Kassel ein und veranlaßte, daß diese Einkünfte in die Kriegskasse der großen Armee geleitet würden; mit den Domänen Westfalens hatte der Kaiser ohnehin seine Generale, die sich bei der Eroberung Deutschlands ausgezeichnet hatten, belohnt<sup>10)</sup>. Die Folge davon war, daß Jerome, kaum gekrönt, schon vor dem Bankrott stand und erklären mußte, die 1,8 Millionen Franken, die er als Anfangskapital in Paris entliehen hatte, nicht zurückzahlen zu können. Dies geschah ungefähr zur gleichen Zeit, als verkündet wurde, der Zweck der Konstitution sei "die Sicherung des Glückes der westfälischen Völker und zugleich die Gewährung der Mittel an den Souverän, als Mitglied des rheinischen Bundes zur gemeinschaftlichen Sicherheit und Wohlfahrt mitzuwirken"<sup>11)</sup>.

Die Stellung Jeromes litt noch mehr darunter, daß sich Napoleon auch nicht vor persönlichen Diskriminierungen seines Bruders

scheute. Einmal geschah es zum Beispiel, daß während einer Gesellschaft beim König plötzlich ein französischer General eintrat, seine Blicke fest auf den errötenden Jerome richtete und mit kräftiger Stimme verkündete, daß er auf Befehl Napoleons durch einen mitgebrachten Husarenoberst den König 48 Stunden lang überwachen lassen müsse; während dieser Zeit sei nämlich ein Vertrauter Jeromes, der in einem Brief an den Kaiser einen ungeziemenden Ton angeschlagen hatte, zu verhaften und nach Frankreich zu schafffen. Für den Fall irgendeiner Widerspenstigkeit habe er, so fuhr der Militär fort, jede Vollmacht, die Anordnungen gegenüber dem König durchzusetzen<sup>12)</sup>.

Napoleon hatte nach Abschluß des Rheinbundvertrages wiederholt betont, zwischen Frankreich und den Rheinbundstaaten solle ein militärisches Bündnis bestehen, er habe jedoch nicht die Absicht, sich in die inneren Verhältnisse Deutschlands einzumischen. An Westfalen konnte der Kaiser dabei aber nicht ernsthaft gedacht haben; denn dieser Staat war nicht nur militärisch an Frankreich gebunden - natürlich mußte auch Westfalen ein Truppenkontingent stellen, und zwar 25000 Mann<sup>13)</sup> -, sondern war auch jedem beliebigen Eingriff in seine innere Verfassung ausgesetzt. Jerome unterstand trotz seiner Ernennung zum König weiter den Bestimmungen des kaiserlichen Familienpaktes<sup>14)</sup>, und überdies hatte Napoleon seinem Bruder offen erklärt, das Wohl der Untertanen müsse den ersten und heiligsten Pflichten gegenüber dem Kaiser und Frankreich hintanstehen<sup>15)</sup>.

## Geschriebene Konstitution und Herrschergewalt

Wenige Wochen, nachdem Jerome in Kassel eingetroffen war, im November 1807, war ihm aus Paris eine Konstitution zugestellt worden. Der Kaiser hatte bereits im Sommer einen Entwurf angefertigt und im August einen Ausschuß westfälischer Deputierter in die französische Hauptstadt berufen, die dazu Stellung nehmen sollten; deren Ende des Monats abgegebene Bemerkungen wurden jedoch ohne Kommentar zurückgeleitet, worauf die Deputierten wieder abreisten<sup>16)</sup>.

In Frankreich war 1791 die Verfassungsurkunde ein wichtiges Merkmal des Konstitutionalismus, weil sie die Grenzen der staatlichen Macht festsetzte und die Stabilität der Verfassung garantieren sollte<sup>17)</sup>. Aus diesem Grunde waren in Frankreich zwischen 1791 und 1799 die Verfassungsrevisionen ein so schwieriges Problem, um dessen Lösung bei dem Erlaß jeder neuen Verfassung ernsthaft gerungen wurde<sup>18)</sup>; denn einerseits endete die verfassungsgebende Gewalt der souveränen Nation nicht mit dem Erlaß der ersten Verfassung, andererseits hätte aber die Möglichkeit, die Verfassung beliebig zu ändern, die Bedeutung der geschriebenen Urkunde aufgehoben. In der Verfassung von 1791 fand man zu dem Kompromiß, daß eine Revision nur stattfinden könnte, wenn in drei aufeinander folgenden Legislaturperioden ein einheitlicher Wille des Parlamentes für die Änderung irgendeiner Verfassungsbestimmung einträte<sup>19)</sup>.

Als 1807 Westfalen die erste geschriebene deutsche Verfassung erhielt, unterlag dieses Land der freien Verfügung Napoleons; sein König war vom französischen Kaiser und seinen Generalen abhängig, aber nicht an die Konstitution gebunden. In den übrigen Rheinbundstaaten mit Ausnahme Bergs nach 1808 war die Situation insofern anders, als sie keinen unmittelbaren Maßnahmen Napoleons ausgesetzt waren, aber darin herrschte Übereinstimmung, daß die Macht des Monarchen durch die Verfassungsurkunde jedenfalls nicht eingeschränkt wurde<sup>20)</sup>. Die Texte drückten nie etwas aus, was nicht

kraft der fürstlichen Herrschaftsgewalt ohnehin geschah oder hätte geschehen können<sup>21)22)</sup>. Ihr Charakter war demnach ganz "unkonstitutionell"; sie waren nicht Norm, sondern Niederschrift politischer Entscheidungen, zum Teil aber auch nur ein Mittel, um durch die "Vermischung rechtlicher Formen" zu erreichen, daß man sich über das wahre Bild nicht mehr klar werden konnte<sup>23)</sup>.

Diese letzte Feststellung bezieht sich auf die Abschnitte der Konstitution, die von der Gesetzgebung handeln. Das Vorbild der französischen Verfassung von 1804 wird hier besonders deutlich.

Im achten Titel dieser Verfassung<sup>24)</sup> waren Ernennung, Stellung und Aufgaben des Senates als des Gesetzgebungsorgans, sowie ein kompliziertes Gesetzgebungsverfahren erörtert worden. Schließlich stand aber am Schluß des Titels der Satz: Der Kaiser erklärt durch ein Dekret seine Beistimmung zur Beratung des Senats (sc. durch die ein Gesetz abgelehnt wurde), oder er läßt das Gesetz als Gesetz bekannt machen. Nachdem also in 15 Artikeln der Eindruck erweckt wurde, der Senat sei die Legislative, stellte sich heraus, daß die Kompetenz in Wirklichkeit beim Monarchen lag.

Die westfälische Konstitution holte noch weiter aus. Im Gegensatz zu den aufgehobenen bisherigen Ständen<sup>25)</sup>, die der "allgemeinen Repräsentation" widersprachen<sup>26)</sup>, wurde zuerst ein neuer Repräsentationsbegriff entwickelt, der sich an dem in der französischen Verfassung von 1791 niedergelegten Prinzip der Aktivbürgerschaft orientierte. Die "Stände des Reiches", die mit den alten Landständen nur noch den Namen gemeinsam hatten, setzten sich aus 70 Grundeigentümern, 15 Kaufleuten und 15 Gelehrten zusammen, die durch sogenannte Departementskollegien ernannt wurden<sup>26a)</sup>. Bei den ersten beiden Gruppen war also die Qualifikation zum Abgeordneten von einem bestimmten Besitzstand abhängig.

Weiter sah die Konstitution ein umfangreiches Verfahren beim Erlaß eines Gesetzes vor. Der Staatsrat, ein neben den Ressortministerien bestehendes oberstes Regierungskollegium<sup>27)</sup>, sollte die Entwürfe

anfertigen und den Ständen vorlegen. Diese konnten darüber beratschlagen und Änderungen anregen. Dann war es wieder Aufgabe des Staatsrates, an den der jeweilige Entwurf zurückzuleiten war, ohne Bindung an die Stellungnahme der Stände eine endgültige Fassung zu formulieren, die abermals den Ständen bekanntzugeben war. Damit endete die Regelung. Der König wurde in diesem Zusammenhang überhaupt nicht erwähnt.

Daß er in Wirklichkeit aber allein kompetent war, zeigte sich bei der ersten Zusammenkunft der Reichsstände im Juli 1808<sup>27a)</sup> sofort. Bei dieser Gelegenheit lehnten es die Stände, nachdem sie eine Patent-<sup>27b)</sup> und Personensteuer bewilligt hatten, ab, einem Gesetz über die Erhebung einer allgemeinen Grundsteuer zuzustimmen. Daraufhin schrieb der westfälische Moniteur, es sei nun die Frage, ob der König den Ständen Gelegenheit geben würde, von ihrer Verwerfung Abstand zu nehmen, oder ob er allein für die Ausführung des 16. Artikels der Konstitution, der die Gleichheit der Besteuerung betraf, sorgen würde<sup>27c)</sup>. Allein die Art, wie diese Alternative formuliert ist, zeigt, daß die Aussagen der Konstitution zur Gesetzgebung außerhalb jeder Erwägung standen. Die Stände, in deren Reihen nach der Abstimmung große Reue über ihr Verhalten herrschte<sup>27d)</sup>, zogen es auch vor, in einer weiteren Abstimmung den Gesetzentwurf umgehend anzunehmen.

Sie wagten es in der Folgezeit kein zweites Mal mehr, sich in Widerspruch zur Regierung zu setzen. Als auf der zweiten und zugleich letzten Versammlung ein Gesetzentwurf vorgelegt wurde, nach dem alle Geldbeträge, die öffentlichen oder privaten Kassen der früheren Souveräne, der Landstände oder sonstiger Korporationen geschuldet waren, jetzt an den König abgeführt werden sollten, da stimmten sie auch diesen unerhörten Eingriff, bei dem es um 40 Millionen Franken ging, widerspruchslos zu<sup>27e)</sup>.

Die Regierung, die nun an sich keinen Anlaß mehr hatte, irgendeinen Widerstand der Stände zu fürchten, trug in Zukunft der wahren

Verfassungslage dadurch Rechnung, daß sie die Stände überhaupt unbefragt ließ.

### Die Gleichheit vor dem Gesetz

Die Konstitution verschleierte also die tatsächliche Situation insoweit, als sie von Zielen und Einrichtungen sprach, die die Gewalt Napoleons oder die von diesem abhängige Stellung Jeromes hätten beeinträchtigen können. In ihren Bestimmungen über die Beseitigung der bisherigen Privilegien und die rechtliche Gleichstellung des Adels drückte sich dagegen der wirkliche Wille Napoleons aus. Der Kaiser hatte in seinem der Konstitution beigefügten Begleitschreiben vom 15.11.1807 gesagt: "Die Völker Deutschlands wünschen mit Ungeduld, daß die nichtadeligen, aber talentvollen Individuen ein gleiches Recht an ihre Achtung und Ämter erhalten, daß jede Art Untertänigkeit und Mittelstellung zwischen dem Souverän und der untersten Volksklasse gänzlich abgeschafft werde. ... Die Völker wünschen die Gleichheit und wollen liberale Ideen. ... Ich habe Grund zu der Überzeugung, daß das Gemurre der Bevorrechteten im Widerspruch mit der allgemeinen Meinung steht"<sup>28)</sup>.

Diese Überzeugung war begründet. Napoleon konnte sich darauf berufen, daß in Westdeutschland schon vor der Gründung des Rheinbundes durch das rheinische Bürgertum gegen die Vorrechte der Stände protestiert worden war<sup>29)</sup>, daß es also den jetzt sichtbaren Bemühungen, die Stände zur allgemeinen Wehr- und Steuerpflicht heranzuziehen, positiv gegenüberstehen mußte<sup>30)</sup>.

Alle Staatsbürger, die das 20. Lebensjahr vollendet hatten, waren nun fünf Jahre lang wehrpflichtig, ohne daß noch eine Freistellung möglich war. Da hierdurch weit mehr Männer betroffen waren, als in das von Napoleon verlangte Kontingent eingezogen wurden, mußte nur ein Teil den Wehrdienst wirklich ableisten. Wer das war, entschied das Los, womit dem Gleichheitssatz genügt war<sup>31)</sup>.

Jeden Steuerpflichtigen erfaßte hingegen die steuerliche Belastung, die sogar die Stände zu einer kurzen Opposition veranlaßte<sup>32)</sup>.

Die Einhebung ging allerdings reibungslos vonstatten; der Staat konnte sich hier auch nicht leisten nachzugeben, da die direkten Steuern, Personal- und Grundsteuer, das höchste Aufkommen erbrachten<sup>33)</sup>.

Napoleon hatte in seinem Brief vom November 1807 weiter angekündigt, "jede Art Untertänigkeit und Mittelstellung zwischen dem Souverän und der untersten Volksklasse" abzuschaffen, und hieraus ergaben sich für die Standesherrn und Ritter noch stärkere Beeinträchtigungen als durch die Ausdehnung der staatsbürgerlichen Pflichten auf sie. Die Entwicklung zu einem einheitlichen, zentral gelenkten Staat machte die Beseitigung der zahlreichen Rechte der öffentlichen Gewalt nötig, die die Stände trotz der Entwicklung der Territorialstaaten im Westen und Süden des Reiches bis zu seinem Ende noch ausgeübt hatten. Da die adeligen Hoheitsrechte, Patronatsgerichtsbarkeit, Finanzhoheit und örtliche Verwaltung, "patrimoniale Rechte" waren, die mit dem Grund und Boden verbunden waren, mußte sich ein Angriff gegen sie auch gegen das Eigentum richten, und darin lag nun die Schwierigkeit bei ihrer Behandlung. Als Hoheitsrechte widersprachen sie notwendig dem Absolutismus, das Eigentum aber gewährte schon im aufgeklärten Absolutismus Friedrichs des Großen eine rechtlich geschützte Position<sup>33a)</sup>. Der einzelne konnte zwar einen Akt der öffentlichen Gewalt nicht verhindern, aber beim Fiskus Ersatz für den an seinem Eigentum verursachten Schaden verlangen. Diese Gedanken waren zu Beginn des Rheinbundes für das bürgerliche Eigentum nicht so aktuell wie für die Privilegien der Standesherrn, für die sie nicht<sup>33b)</sup> entwickelt worden waren. Die allgemeine Überzeugung schloß aber das durch die Mediatisierungen gefährdete Eigentum nicht ohne weiteres aus dem Eigentumsschutz aus; derartige radikale Tendenzen finden sich in Deutschland nicht. Daher begegneten die Bestrebungen, den Ständen alle Rechte zu nehmen, auch erheblicher Kritik<sup>34)</sup>.

So kommt es zu der auffallenden Erscheinung, daß sich am Beginn des 19. Jahrhunderts die Stände gegen die zentrale Königsgewalt eben auf das Recht berufen, das einige Jahrzehnte früher durch den Absolutismus gegen die ständischen Vorrechte geschützt worden war.

Gleichheit vor dem Gesetz und Garantie des Eigentums bildeten ein verfassungsrechtliches Dilemma, und es fehlte im Rheinbund an einer Richtschnur für eine einheitliche Lösung. Auch in Artikel 26 und 27 der Bundesakte war eine Entscheidung vermieden worden. Sie war daher von den einzelnen Monarchen zu treffen.

In Westfalen war der Gesichtspunkt, daß sich die zusätzliche Bindung an einen Grundherren nicht mit der allen gemeinsamen Untertanenstellung vereinbaren läßt, ausschlaggebend. Alle patrimonialen Rechte und Bindungen wurden beseitigt und das Grundeigentum der Adeligen dem freien bürgerlichen Eigentum gleichgestellt<sup>35)</sup>.

Dabei war aber die westfälische Regierung darum bemüht, nicht den Verdacht aufkommen zu lassen, als handele sie auf Grund einer revolutionären Doktrin. Vielmehr betonte sie die praktische Notwendigkeit der Reformen. Auf dem zweiten Reichstag, einige Monate nach der Umgestaltung, erklärte der Innenminister daher, daß man bei der Aufhebung der Lehensverfassung von einem revolutionären Geist, der alles ohne Achtung vor Eigentum und wohl erworbenen Rechten zertrümmere, ferngeblieben sei. Die freie Benutzung des Grundeigentums werde vielmehr durch eine wohlgeordnete Gesellschaft gefordert<sup>36)</sup>. Bereits vor Erlass der Verordnung hatte der Staatsrat im Finanzministerium Berlepsch in einem Aufsatz zur Lehensverfassung Stellung genommen<sup>37)</sup>. Er meinte, daß Lehensgeld, Hand- und Spanndienste als Hindernisse im Handel und Verkehr verschwinden werden, weil das gesamte Wohl dadurch gefördert wird, weil der zunehmenden Kultur des Bodens und Zirkulation des Geldes der Lehensnexus hinderlich ist. Auch hier wird das Problem praktisch gesehen: das Lehenswesen mit all seinen wirt-

schaftlichen und gesellschaftlichen Eigenarten ist zu beseitigen, weil es einer modernen Gesellschaftsordnung widerspricht. Im Eigentumschutz sieht der Verfasser des Aufsatzes deshalb kein Hindernis, weil der Feudalismus einer Zeit entstammt, in der das Eigentum allgemein noch nicht geschützt war. Ausnahmsweise können aber auch nach seiner Meinung wohlverworbene Rechte gewahrt werden, wenn nachgewiesen wird, daß sie auf einem Kontrakt beruhen, der der Würde des Menschen nicht widerspricht. Mit der Würde des Menschen wird hier kein Begriff eingeführt, der in der verfassungsrechtlichen Literatur erörtert wurde oder der gar Teil einer juristischen Nomenklatur war. Mit dem Hinweis auf die Würde des Menschen soll wohl nichts anderes gesagt werden, als daß ein bestimmter Zustand dann zu beseitigen ist, wenn er den Anschauungen der Zeit über die Formen des politischen Zusammenlebens widerspricht.

In seiner Art, die Dinge zu sehen, stellt dieser Aufsatz keine Ausnahme dar. Vielmehr ist eine grundsätzliche Abneigung gegen das verfassungsrechtliche Theoretisieren zu beobachten. Man war der Überzeugung, "daß das bloße Faktum der Konstitution zur Basis genommen werden müsse"<sup>38)</sup>. In der Zeitschrift "Germanien" wird kurz vor der eben zitierten Stelle gesagt, daß man "in der Praxis schon längst wisse, was mit Souveränität gemeint sei, nur in der Theorie noch nicht". Und der Theoretiker wird mit dem Distichon Schillers glossiert: "Jahrelang schon bedien' ich mich meiner Nase zum Riechen, hab' ich denn endlich auf sie auch ein erweisliches Recht?"<sup>39)</sup>.

Daß Zweckmäßigkeitserwägungen Grundsatzentscheidungen vorgingen, wenn es nötig war, wurde recht klar bei der Behandlung der Leibeigenschaft dokumentiert. In der Verfassung war der Grundsatz ausgesprochen worden, daß die Leibeigenschaft aufgehoben werde, weil es nur eine Klasse freier Bürger geben solle. Die Bauern waren der Meinung, daß die Leibeigenschaft mit sofortiger Wirkung ersatzlos aufhöre, und lehnten es ab, noch irgendwelche Dienstleistungen zu erbringen. Dadurch war plötzlich die ganze

Ernte des Jahres 1808 gefährdet. Angesichts der drängenden Lage mußte die Regierung den Grundsatz der Verfassung sehr schnell einschränken; die Leibeigenen wurden tatsächlich nur dann freigelassen, wenn sie bestimmte Entschädigungsleistungen erbrachten.<sup>40)41)</sup>

Mit dem gleichen Eifer, mit dem die Regierung die Schranken der Geburt niederlegte, förderte sie die Bildung einer neuen, geistigen Elite. In Artikel 14 der Verfassung, in dem ein ausschließliches Recht des Adels auf bestimmte Ämter und Würden verneint worden war, hatte Napoleon sogleich propagiert, daß einziger Maßstab bei der Besetzung der Ämter das Talent sei. Dieser Satz faszinierte, und es wurde ein Lieblingsgedanke der Zeit, durch perfekt organisierte, planmäßige Auswahl der Begabten höhere Leistungen zu erzielen, ohne auf Standesschranken Rücksicht nehmen zu müssen. Nur die Zusammenberufung der besten Köpfe, nicht der ungebildeten Stände sei dienlich; denn die durch die Zusammenkunft der verschiedensten Berufe gesammelten Erfahrungen bewirkten das Wohlergehen aller, so schrieb Berlepsch in seiner zitierten Abhandlung. Es war ein sehr praktisches Bildungsstaatsideal, bei dem der Staat nicht nur Mittel, sondern auch Ziel war: nicht Bildung an sich, sondern Bildung, die dem Staatsinteresse diene, sollte erreicht werden. Die Universitäten waren staatliche Lehranstalten und den Schulen gleichgestellt<sup>42)</sup>.

Bei der durch die dauernd angespannte Finanzlage beeinträchtigten Pflege des Bildungswesens tat sich der auch von den Franzosen respektierte Berlepsch<sup>43)</sup> hervor; die Universität Marburg verdankt ihre Erhaltung ihm.

Die Förderung der Talente fand schließlich ihren sichtbarsten Ausdruck darin, daß ein neuer Verdienstadel geschaffen wurde<sup>44)</sup>. Weiter ordnete der König an, daß für verdienstvolle Männer Majorate gestiftet werden können, und hierbei bezog er sich ausdrücklich auf Artikel 896 des Code Civil, der in Westfalen seit 1.1.1808 bürgerliches Gesetzbuch war<sup>45)</sup>. Diese neue Aristokratie sollte ihre

Existenz nicht aus eigenem Interesse, sondern aus ihrer Bedeutung für das Staatswohl rechtfertigen.

Die ungewohnte Neuerung, die in der Einführung eines Verdienstadels lag, wurde erkannt, und der Kanzler Johannes von Müller versuchte, sie weniger kraß erscheinen zu lassen, indem er darauf hinwies, daß diese neue Ordnung nicht ohne Tradition in Deutschland sei; auch die Germanen hätten ja die Möglichkeit gekannt, verdienstvolle Männer auszuzeichnen. Der Gleichheit widerspreche diese Einrichtung nicht<sup>46)</sup>.

### Die Organisation des neuen Staates

Noch vor der Ankunft Jeromes und vor der Verkündung der Konstitution, bereits Ende August, trafen in Kassel die drei kaiserlichen Staatsräte Siméon, Beugnot und Jollivet ein, um die einstweilige Verwaltung in die Hand zu nehmen; sie teilten ihr Aufgabengebiet in Justiz, Inneres und Finanzen ein. Alle drei waren anerkannte Autoritäten, die sich auch menschlich allgemeiner Achtung erfreuten<sup>47)</sup>. Mit ihnen kamen andere höhere französische Beamte nach Westfalen, wogegen natürlich das Gros aller öffentlichen Stellen mit den bisher schon tätigen deutschen Beamten besetzt war. Während bei den staatlichen Reformen im Rheinbund die Verschiedenheit der zusammengefaßten Gebiete anfangs überall zu Schwierigkeiten führen mußte, war durch den Gegensatz Franzosen - Deutsche in der westfälischen Verwaltung ein zusätzlicher Antagonismus geschaffen. Leonhard<sup>48)</sup> entwirft ein sehr düsteres Bild der Verhältnisse, das Vorurteile und Irrtümer der älteren Beamten als Quelle der Spannungen zeigt. Aber auch wo böser Wille fehlte, waren mangelnde Kenntnis der Sprache auf beiden Seiten und die ganz verschiedene Weise, sich politische Vorstellungen zu bilden, Gründe für Mißverständnisse und überflüssige Maßnahmen. Ein hochgestellter französischer Beamter in Westfalen wollte kurz

nach der französischen Besetzung den Ausdruck "Kothsassen" aus der Verwaltungssprache verbannt wissen. Mit dem Ausdruck wurden in einigen Gegenden Bauern bezeichnet, die weder Grundstücke noch Zugvieh besaßen; der Franzose glaubte indessen Kothsasse heiße soviel wie "un homme assis sur la boue" und erklärte "je veux, qu'on respecte la dignité de l'homme et du citoyen".

Auch nach Erlaß der Konstitution blieben die Minister der jetzt vier Ressorts Justiz-Inneres, Kriegswesen, Finanzen und des sogenannten Staatssekretariats Franzosen<sup>49)</sup>. Der Begriff Staatssekretariat ist mißverständlich; denn der Staatssekretär war ein Minister ohne fachlich genau umschreibbares Ressort; er war für alle Hofangelegenheiten, aber auch für das Auswärtige zuständig. Der Posten war mit Jeromes altem Freund Le Camus besetzt, nachdem wenige Monate der Kanzler Johannes von Müller das Amt bekleidet hatte<sup>50)</sup>.

Da Minister dem König für den Vollzug der Gesetze und der königlichen Befehle verantwortlich waren, war der französische Einfluß auf die Verwaltung auch unabhängig von der personellen Auswahl der Minister gesichert.

Im Laufe der Jahre gab es zwar einige Veränderungen; so wurde mit Bülow ein Deutscher Finanzminister, und durch die Trennung von Justiz und innerer Verwaltung<sup>51)</sup> entstand ein fünftes Ressort, das man ebenfalls einem Deutschen anvertraute - Innenminister wurde ein gewisser Wolffradt -, aber eine französische Mehrheit an der Spitze blieb immer erhalten<sup>52)</sup>.

Die deutschen Beamten waren zwar frei von Haß und Erbitterung und verschlossen sich den französischen Ideen nicht, aber sie versuchten manchmal, Einschränkungen zugunsten bestehender Gewohnheiten zu machen. Der Präsident der Zivilgesetzgebungskommission von Strombeck kennzeichnete die Bewußtseinslage vieler so: "Uns war zumute wie einem Auswanderer, wir sehnten uns nach dem Alten und hofften auf das Neue"<sup>53)</sup>.

In der Beamtenschaft bildeten also die Franzosen ein wesentliches Element, die Verwaltungsorganisation wurde ganz nach den französischen Administrationsprinzipien geformt.

Westfalen wurde einmal ohne Rücksicht auf die bisherige Gliederung der Gebiete, aus denen es zusammengesetzt war, einheitlich in Departements, Distrikte, Kantone und Munizipalitäten eingeteilt. In diesen Bezirken war die gesamte Verwaltung Angelegenheit des Staates, Selbstverwaltung der Gemeinden gab es nicht.

Zum anderen setzte sich das bürokratische gegenüber dem kollegialen Prinzip durch. Auf jeder Verwaltungsstufe nahm ein Beamter in umfassender sachlicher Zuständigkeit die Verwaltungsaufgaben wahr; der Maire in der Munizipalität<sup>54)</sup>, aber er unterstand auch der umfassenden Aufsicht des Unterpräfekten. Entsprechendes galt für die Unterpräfekten und Präfekten. Da diese dem zuständigen Ressortminister unterstanden, der seinerseits dem König verantwortlich war, konnte man sagen: einer befiehlt in Sachen des geringsten Dorfes wie des ganzen Reiches, der Fürst<sup>55)</sup>.

Dieses Verwaltungssystem erfuhr auch keine Modifikation durch die in den Departements und Munizipalitäten eingerichteten Räte. Dies waren Kollegialorgane, die sich einmal im Jahr versammeln sollten, um die Rechnungsablage anzuhören, über Verwaltungsangelegenheiten ihres örtlichen Wirkungskreises zu beratschlagen und gegebenenfalls über Verwaltungsbeschwerden zu entscheiden. Diese Organe konnten weder die Haushaltslage beeinflussen noch Verwaltungsfragen entscheiden, so daß sie keine Bedeutung hatten.

An der Verwaltungsspitze, neben den Ministerien, war eine ständige Einrichtung geschaffen worden, die sich nach 1806 in allen deutschen Rheinbundstaaten findet, der Staatsrat. Der Staatsrat, dessen Mitglieder vom König nach freiem Ermessen ernannt wurden<sup>55a)</sup>, hatte Aufgaben aus allen Funktionsbereichen zugewiesen erhalten. Er war am Gesetzgebungsverfahren beteiligt<sup>56)</sup> und sollte die allgemeinen Richtlinien der Verwaltung festlegen, wobei er allerdings

nur eine beratende Stimme hatte<sup>57)</sup>, so daß die Minister nicht an seine Vorschläge gebunden waren; und schließlich war der Staatsrat der westfälische Kassationsgerichtshof<sup>58)</sup>. Er war senatorisches Gutachtergremium und Gericht in einem und widersprach damit sowohl dem bürokratischen Prinzip der Verwaltung als auch dem erkennbaren Versuch, eine unabhängige dritte Gewalt zu bilden<sup>59)</sup>.

Dieser Versuch führte zu gewissen Neuerungen von dauerndem Wert auf den Gebiet des Verfahrens und der Gerichtsverfassung der Geschworenengerichte; er war aber vor allem darauf gerichtet, die Unabhängigkeit der Richter festzulegen. Die Richter sollten nach ihrer Bewährung in einer fünfjährigen Probezeit auf Lebenszeit ernannt werden, und sie waren aus ihrem Amt nur zu entfernen, wenn der königliche Prokurator<sup>60)</sup> wegen einer Pflichtverletzung bei der Amtsausübung einen Entlassungsantrag stellte. Sogar das Justizministerium konnte diese Unabhängigkeit nicht einschränken<sup>61)</sup>. Im Staatsrat als dem Kassationsgericht saß aber neben den anderen Ministern auch der Justizminister, so daß bei dem obersten Gericht die Unabhängigkeit der Richter von der Justizverwaltung wieder entfiel.

Einer konsequenten Durchführung der eigenen Ansätze war hier die Nachahmung des französischen Vorbildes vorgezogen worden. Nach der Verfassung von 1802 war nämlich der Justizminister Vorsitzender des Kassationsgerichtes<sup>62)</sup> und nach der von 1804 der Reichskanzler oberster Richter im kaiserlichen Gerichtshof<sup>63)</sup>. In der kaiserlichen Verfassung fehlte allerdings der Hinweis auf unabhängige Gerichte überhaupt<sup>64)</sup>.

Als diese Reformen in Westfalen in Angriff genommen wurde, bestand bereits ein einheitlicher Gerichtstyp; denn schon seit Anfang 1808 waren die Stände im Gerichtswesen ganz ausgeschaltet. Seit dieser Zeit gab es in Westfalen keine Patrimonialgerichte mehr, sondern nur noch staatliche Gerichte<sup>65)</sup>.

## Die Kulturpolitik

Dem Bildungswesen kam beim Aufbau des Staates eine besondere Bedeutung zu<sup>66)</sup>. Es war ein Teilgebiet im Bereich der allgemeinen inneren Verwaltung<sup>67)</sup>, und am Staatsinteresse hatte sich die Schulpolitik zu orientieren.

Dieser Gesichtspunkt der Vorrangstellung des Staates beherrschte aber auch das Verhältnis des Staates zu den Kirchen. Dem Grundsatz der freien Religionsausübung durch alle Religionen<sup>68)</sup> lag zwar das Prinzip der Toleranz zugrunde<sup>69)</sup>, doch dieses Prinzip war nur von Bedeutung für die Beziehungen der Kirchen untereinander; denn es machte deutlich, daß keine Religion in irgendeiner Weise eine herrschende oder auch nur bevorzugte Stellung haben sollte. Den Interessen des Staates mußten sich die Kirchen aber bedingungslos fügen<sup>70)</sup>.

Als der Code Napoleon eingeführt wurde, verlor das kirchliche Ehe-recht seine Bedeutung<sup>71)</sup>. Als der Gleichheitssatz verkündet war, mußten ihm die Statuten der Abteien angepaßt werden, in der Weise, daß die Aufnahme in einen Orden nicht mehr von der adeligen Herkunft abhängig gemacht werden durfte.

Diese Zurückdrängung des kirchlichen Rechts durch das staatliche Recht wurde in den ersten Jahren des Rheinbundes konsequent durchgeführt, von 1809 an traten wirtschaftliche Erwägungen in den Vordergrund, und damit wurde die Situation für die Kirchen noch schwieriger. Der König begann jetzt nämlich, Klöster aufzuheben und kurzerhand zu verkaufen. Hauptabnehmer dieser schwer verkäuflichen Vermögensobjekte war das Bankhaus Israel Jakobson, dessen Alleininhaber, Geheimrat Jakobson, sich schon früher bei Verhandlungen über Staatsanleihen sehr loyal gezeigt hatte. Gute Beziehungen zu diesem Hause waren für Jerome angesichts seines großen Finanzbedarfes sehr wichtig, und das erkannte der König schon sehr zeitig. Er verfügte daher bereits am 27. 1. 1808<sup>72)</sup> die volle Gleich-

stellung der Juden in Westfalen. Jakobson hatte daraufhin auf eigene Kosten eine goldene Gedenkmünze für diesen Akt der Toleranz prägen lassen, und in der Kasseler Synagoge war in Anwesenheit der Spitzen der Behörden der Segen über den König gesprochen worden<sup>73)</sup>.

Nachdem sich herausgestellt hatte, daß die Finanzlage Westfalens nicht den optimistischen Prognosen entsprach, die auf der zweiten Ständeversammlung gegeben worden waren, löste die Regierung das Klosterproblem umfassend, indem sie alle Kapitel, Klöster und geistlichen Stiftungen aufhob<sup>74)</sup>. Der Erlös aus dem Verkauf betrug 10 Millionen Franken, die allein zur Einlösung der ausgegebenen Staatsschuldverschreibungen verwendet werden mußten<sup>75)</sup>.

Gleichheit in dem geschilderten Sinne war der einzige Gedanke, der theoretisch und praktisch von gleich großer Bedeutung war. Mit der Idee der Gleichheit begründete man die Notwendigkeit, die Standesunterschiede zu beseitigen und die Verwaltungsformen zu vereinheitlichen, und diese Reformen wurden auch ohne Rücksicht auf die bisherigen Verhältnisse durchgeführt.

Sonst aber entsprach die wirkliche Verfassung Westfalens in wesentlichen Zügen nicht der geschriebenen Konstitution. Es ging nicht um Glück und Wohlfahrt des Volkes, seine Repräsentation und um Toleranz gegenüber den Kirchen, sondern um eine absolute Monarchie, die von Napoleon gegründet, von einem französischen König verwaltet war, und deren wesentliche Funktion darin bestand, die politischen Zwecke Frankreichs zu fördern.

## B. Berg

### Die Regierung Murats

In dem Vertrag von Schönbrunn hatte Preußen als Gegenleistung für Hannover das alte Herzogtum Kleve und die Gegend um Wesel Napoleon überlassen. Im März 1806 trat der bayerische König das wittelbachische Herzogtum Berg ebenfalls an den französischen Kaiser ab. Diese beiden Herzogtümer waren die ersten Gebiete rechts des Rheins, über die Napoleon verfügen konnte. Am 9.3. befahl er in einem Brief seinem Schwager Murat, sich am 15.3. in Köln einzufinden, wo ihm die beiden Herzogtümer übertragen würden<sup>76)</sup>.

Murat trat die Herrschaft an und wurde wenige Monate später bei Gründung des Rheinbundes dessen Mitglied. Bei dieser Gelegenheit erhielt das Großherzogtum bedeutenden Gebietszuwachs seines bisherigen Besitzes. Anfang 1808 dehnte sich Berg weiter aus. Murat bekam von Napoleon die frühere preußische Grafschaft Mark, einen Teil der ehemals geistlichen Länder des Bistums Münster und einen Landstreifen rechts der Ems. Schließlich verlor jedoch Berg, nachdem Murat nicht mehr regierte, genauso wie Westfalen durch den Senatskonsult vom 13.12.1810 einen erheblichen Teil seines Staatsgrundes an Frankreich<sup>77)</sup>.

In dem äußeren Schicksal eines von Napoleon geschaffenen und seinen Gebietsänderungen unterworfenen Staates unterscheidet sich Berg demnach nicht von Westfalen.

Die Verfassungsentwicklung verlief dagegen zunächst anders als im östlichen Nachbarstaat. Berg war einer der Staaten des Rheinbundes, in denen nie eine Konstitution im Sinne eines einheitlichen Staatsgrundgesetzes erlassen wurde. Es kam daher nicht zu einer zusammenfassenden oder andeutungsweisen schriftlichen Formulierung der politischen Prinzipien, die Napoleon seinem Bruder Jerome diktiert hatte. Der Kaiser ließ Murat überhaupt freie Hand; er war der Meinung, daß man dem neuen Reichsfürsten<sup>78)</sup> Zeit las-

sen müsse, um zu sehen, wie das mit dem Regieren zu machen sei<sup>79)</sup>. Murat, dem sein neuer ziviler Aufgabenbereich noch ungewohnt war, verhielt sich zurückhaltend. Das auf der preußischen Einrichtung des Land- und Steuerrates beruhende System der Verwaltung blieb zunächst<sup>80)</sup> unangetastet; von der Administration durch Präfekten ist in der Verordnung noch nichts gesagt. Allerdings wird eine zentralistische Tendenz schon betont: "In jedem Falle dürfen die Landräte keine Vorschriften machen als in Gemäßheit der bereits bestehenden Gesetze und Verordnungen oder der Befehle, die sie von den Ministerien erhalten haben. Es ist ihnen verboten, die geringste Abänderung in einem Teile des Dienstes, wie er auch Namen hat, ohne vorherige Autorisation einzuführen".

Auch die alte Gerichtsorganisation ließ Murat unberührt; lediglich in Düsseldorf wurde ein neues oberstes Gericht geschaffen.

Die Mäßigkeit, mit der Murat an seine Regierungstätigkeit heranging, wurde von seinen Zeitgenossen wie in der späteren Geschichtsschreibung übereinstimmend anerkannt<sup>82)</sup>.

Das Verfassungsleben in Berg erhielt aber durch den besonderen Stil, den der Großherzog in den folgenden zwei Jahren seiner Regierung pflegte<sup>83)</sup>, einige originelle Akzente. Murat war ein verwegener und erfolgreicher Reitergeneral; er war für seine Zeitgenossen ein phantastischer Held, der den genialen Feldherrn mit einem großen Kunstreiter in sich vereinigte<sup>84)</sup>. Entgegen der Nüchternheit, mit der in seiner Zeit regiert wurde, neigte er dazu, seine Handlungen theaterhaft zu gestalten, und zwar in einem ganz bestimmten Sinne. Obwohl er die Reformen ja tatsächlich keineswegs revolutionär durchführte, kleidete er sie manchmal in Formen, die deutlich an Ereignisse der französischen Revolution erinnerten.

So legte am 1. 9. 1806 der Großherzog in einer programmatischen Rede vor den in Düsseldorf versammelten Ständen<sup>85)</sup> die Grundzüge seiner Regierung fest. Als erstes verkündete er, daß alle

Teile, über die ihm die Souveränität zustehe, in einen Gesamtstaat vereinigt und in einem Landtag vertreten sein sollten. Dann wurde den Ständen sogleich empfohlen, ihren Privilegien "ernstliche Aufmerksamkeit zu widmen". Der Wink war unmißverständlich, und so erklärten die Stände von sich aus den Verzicht auf alle Freiheiten. Das Ergebnis war natürlich das gleiche wie in allen anderen Staaten; die alten Stände wurden beseitigt. Während aber anderswo ein Gesetz die Aufhebung verkündete, wurden in Berg bei der Umwandlung der Verfassung die Pariser Ereignisse in der Nacht vom 4. zum 5. August 1789 nachgeahmt. Auf diesen Auftritt kam es Murat an; das weitere, daß die öffentlichen Lasten von allen gemeinsam getragen werden müssen, weil Privilegien ein Ärgernis sind, und daß die Gesetze vereinheitlicht werden, verkündete der Versammlung dann in Abwesenheit des Großherzogs ein Sekretär<sup>86)</sup>.

Ein anderes Beispiel findet sich ein gutes Jahr später. Im Oktober 1807 erließ Murat eine besondere Munizipalverfassung<sup>87)</sup>. In ihr ist zum ersten Male in Deutschland von Abgeordnetenimmunität gesprochen. Die Mitglieder der Munizipalräte, der Kollegialorgane also, die wie in Westfalen über Gemeindeangelegenheiten zu beraten schlugen hatten, ohne wirklichen Einfluß zu besitzen, können grundsätzlich nicht wegen eines Vergehens im Dienste vor Gericht gefordert werden, es sei denn, sie würden vorläufig suspendiert. Die Immunität war auf dem europäischen Kontinent erstmals in der französischen Verfassung von 1791 niedergelegt worden<sup>88)</sup>. Hieran und an die Direktorialverfassung, die das Problem sehr umfangreich behandelt<sup>89)</sup>, mußte sich Murat erinnert haben. In der Verfassung von 1799 ist über die gesetzgebende Versammlung zunächst der unbestimmte Satz gesagt<sup>90)</sup>, daß die Abgeordnetenstellung nicht mit einer Verantwortlichkeit verbunden sei (ne donnent lieu à aucune responsabilité).

Im folgenden Artikel<sup>91)</sup> wurde dann aber auch den Mitgliedern des Senates, Tribunes, gesetzgebenden Körpers und Staatsrates Immu-

nität zuerkannt. Wenn also wegen der starken Stellung des ersten Konsuls auch die Verantwortung der übrigen Staatsorgane geringer war<sup>91a)</sup>, so bildeten doch Tribonat und gesetzgebender Körper die Legislative<sup>91b)</sup>, und deren Mitglieder konnten nicht ohne Zustimmung der Versammlung, der sie angehörten, strafrechtlich verfolgt werden.

In den späteren Napoleonischen Verfassungen von 1802 und 1804 wird hingegen von Immunität nicht mehr gesprochen.

In Frankreich war also die Immunität nur solange Verfassungsbestandteil, als eine echte Legislative in Form einer Versammlung gewählter Abgeordneter bestand. Nur diese sollten strafgerichtlicher Verfolgung entzogen sein.

Die Munizipalräte waren Verwaltungsorgane ohne wesentliche Bedeutung. Sie hatten bei der Gesetzgebung nicht die geringste Funktion; ihnen stand nicht einmal ein Initiativrecht zu. Mit der Immunität wurde in Berg somit eine Einrichtung, die zuletzt in der Revolution ein Privileg des Parlamentes gewesen war, auf Verhältnisse übertragen, für die sie nie bestimmt war.

Wie unter der Herrschaft Murats selbst die von weltbürgerlichem Idealismus geprägte Sprache der Revolutionsjahre in der amtlichen Ausdrucksweise wiederkehrte, zeigt ein Bericht der Staatsratskommission, die über die Einführung des Code Napoleon beriet.<sup>92)</sup> Das französische Gesetzbuch war nämlich in Berg nicht von vornherein durch Gesetz eingeführt worden<sup>93)</sup>.

Die sehr rege politische Presse befaßte sich natürlich mit der Frage, ob der Code eingeführt werden solle, ebenfalls, und es ist interessant, mit dem von Murat inspirierten Stil ihre Diktion zu vergleichen. Man liest, daß eine Anpassung des Werkes an deutsche Verhältnisse nicht erfolgen solle, weil dadurch die im Rheinbund erreichte Einheitlichkeit des Rechtes beeinträchtigt werde und sich die bisherige Zersplitterung verstärken müßte<sup>94)</sup>. Oder an anderer Stelle heißt es, daß der Code Ausdruck der gesamten mo-

dernen gesellschaftlichen Verhältnisse sei; da aber der Rechtszustand dem "bürgerlichen Organismus" entsprechen müsse, bestehe gar keine andere Möglichkeit, als das französische Gesetzbuch einzuführen<sup>95)</sup>.

Wenn gegen die unveränderte Einführung Stellung genommen wurde, dann vertrat man dieses umgekehrte Ziel mit der gleichen Argumentationsweise, etwa mit dem Hinweis darauf, daß die gesellschaftlichen Bedingungen von den in Frankreich durch die Revolution geschaffenen verschieden seien, weil eben in Deutschland der Adel mit seinen persönlichen und wirtschaftlichen Vorzügen noch fortbestehe<sup>96)</sup>.

Die Diskussion drehte sich also allein um die Frage, auf welchem Wege die Gesetzgebung der gesellschaftlichen Wirklichkeit am besten gerecht werden könne. Die Vertreter beider Meinungen richteten ihren Blick nur hierauf.

Die Kommission kam schließlich auch zu der von der Mehrheit vertretenen Ansicht, daß die Gesetze einheitlich sein müssen, und sprach sich für die Einführung des Code aus, ohne daß an ihm etwas geändert würde. Das klang aber so: "Die Gesetze bezeichnen die Stufenleiter der Kultur einer Nation, ein Hinaufklettern aller Nationen und ein gemeinschaftliches Handbieten. Epochen in der Geschichte gehören nicht einer Nation, sondern der ganzen Menschheit an. Gesetze gehören also nicht zur Eigenheit einer Nation, sondern sprechen die allgemeine Kultur aus. Es gibt keine wohlverworbenen Rechte, sondern nur übel bestandene Verhältnisse, die gegen die angeborenen Gleichheitsrechte der Menschen streiten. Dies sind die Früchte der französischen Revolution, und diese gehört der ganzen Welt an. Deshalb leben schon fessellos die Bewohner Italiens und die von Westfalen unter dem milden Einfluß des Code Napoleon, und durch ihn ist es auch verheißen, daß der Landmann des Münsterlandes nicht länger Sklave bleibe, und daß dies Land nicht länger eine Wüste vorstellen soll".

Im Jahre 1808 waren aber wohl die weltbürgerlichen Ziele der ersten Revolutionsjahre längst durch einen ausgeprägten Nationalismus überholt.

### Berg unter der Regierung Napoleons

Die verfassungsgeschichtliche Episode Murat endete schon nach wenigen Jahren. Im Juli 1808 wurde Murat zum König von Neapel befördert, und von diesem Zeitpunkt an führte Napoleon in Berg die Geschäfte selbst. Durch kaiserliches Dekret vom 3.3.1809<sup>97)</sup> wurde Ludwig Napoleon, der älteste Sohn des Königs von Holland und Bruder des nachmaligen Napoleon III., Herrscher in Berg; da aber der kleine Großherzog erst wenige Jahre alt war, übte Napoleon selbst die Regentschaft aus. Im übrigen schärfte er dem Knaben schon in frühester Jugend ein, immer gedenk zu sein, daß er die erste Pflicht ihm, dem Kaiser, die zweite Frankreich und die letzte erst dem ihm anvertrauten Volk schuldig sei<sup>98)</sup>.

Napoleon schaltete zunächst die Verwaltung mit der westfälischen völlig gleich. Zwar waren die Verwaltungsorgane auch bisher schon einer umfassenden Aufsicht unterworfen gewesen, von der die Municipalverfassung in besonders anschaulicher Weise gesprochen hatte: "Die Gemeinden sind in stetem Zustand der Minderjährigkeit"<sup>99)</sup>.

Aber immerhin hatte die gleiche Verordnung die Administrativgewalt in jeder Stadtgemeinde gemeinsam dem Stadtdirektor und einer Anzahl von Beigeordneten<sup>100)</sup> übertragen. Jetzt<sup>101)</sup> wurde in vollem Umfang die Präfektenverwaltung eingeführt.

Während weiter Murat die vor 1806 bestandene geographische Gebietseinteilung unberührt gelassen hatte, teilte Napoleon nun das vergrößerte Land nach dem üblichen Schema ein. Bei manchen Maßnahmen in Westfalen und Berg fällt nicht nur die inhaltliche Übereinstimmung, sondern auch ihre Gleichzeitigkeit auf. So erinnerte Jerome der durch die Verfassung übertragenen Pflicht,

die mit dem Geist der Konstitution unvereinbaren Lehen abzuschaffen, zwei Monate, nachdem Napoleon in Berg erklärt hatte, daß das "Lehenssystem in dem gegenwärtigen gesellschaftlichen Zustand keinen Zweck mehr habe"<sup>102)</sup>. In beiden Staaten wurden alle Lehen, unabhängig davon, ob sie von der Krone oder einem anderen Lehensherren gegeben worden waren, in freies Eigentum umgewandelt.

Wenn in den letzten Jahren vor den Befreiungskriegen überhaupt noch ein Unterschied zwischen den Verfassungen der beiden nordwestlichen Rheinbundstaaten festgestellt werden kann, so liegt er darin, daß Berg immer mehr einem Zustand angenähert wurde, der kaum noch erlaubte, das Großherzogtum als einen eigenen Staat zu bezeichnen.

Als zum Beispiel Ende 1811 in Berg endlich die westfälische Gerichtsverfassung eingeführt wurde, verzichtete Napoleon darauf, einen eigenen Kassationshof einzurichten, und erklärte, daß der Pariser Kassationshof für das Großherzogtum Berg zuständig sei. Auch wurde die Aufhebung aller nicht vom Kaiser eingesetzten Gerichte nur noch im französischen Moniteur vom 18. 1. 1812 verkündet<sup>103)</sup>.

Charakteristisch für die Situation in Berg während der letzten Jahre war auch die Finanzpolitik, über die der Kaiser allein entschied. In Westfalen und den Staaten, in deren innere Verhältnisse er sich nicht einmischte, beschränkte er sich darauf, hohe Abgaben für die Unterhaltung der Armee einzufordern und Domänen an Generale zu verteilen, die sich bei der Eroberung Deutschlands ausgezeichnet hatten. Den Berger Haushalt belastete er von 1809 ab willkürlich mit Pensionen für fremde Leute, die die deutschen Steuerzahler nicht einmal vom Hörensagen kannten, wie den Herzog von Guastalla, den Gemahl seiner Lieblingsschwester Pauline, und dessen Offiziere<sup>104)</sup>.

Die öffentliche Meinung, von der Göcke zahlreiche Proben mitteilt, war trotzdem frankreichfreundlich. Außerordentliche Devotion wurde vom Augenblick, als Murat in Düsseldorf einzog, geäußert, und,

als im November 1811 Napoleon mit seiner Gemahlin Berg besuchte, erklärte der Vizepräsident des Appellationsgerichtes sogar: "Franzosen der Gesinnung nach werden wir es jetzt auch durch unsere Einrichtung und Gesetze"<sup>105)</sup>.

Etwa von 1809 an waren sowohl das Königreich Westfalen als auch das Großherzogtum Berg einheitliche, nach französischem Muster organisierte Monarchien Napoleonischer Prägung<sup>106)</sup>.

Die Entwicklung dieser beiden Staaten, die zum gleichen Ergebnis führte, war jedoch recht verschiedenartig.

Westfalen war ein Staat, in dem vom Anfang seines Bestehens an der Wille des Kaisers durch dessen Bruder konsequent verwirklicht wurde. Jerome äußerte keine Neigung, vom französischen Verfassungstyp oder Regierungsstil abzuweichen.

Berg hatte dagegen zunächst einen Fürsten, der die bisherigen politischen Verhältnisse nicht so umfassend angriff, und der auch einen eigenen Herrschaftsstil zu entwickeln versuchte.

Letztlich lag der Grund für den Unterschied in dem persönlichen Verhältnis Napoleons zu beiden Herrschern. Murat, der sich bei den Pyramiden wie bei Austerlitz durch unerhörte Kriegstaten ausgezeichnet hatte, stand in höchstem Ansehen und durfte einen eigenen Bereich für seine Aktivität in Anspruch nehmen. Jerome hingegen, der als ein junger Mann anfangs der zwanzig König geworden war, besaß keine Verdienste und wurde von seinem älteren Bruder im günstigeren Fall mit wohlwollenden Ratschlägen, meist jedoch mit herbem Tadel bedacht.

### C. Frankfurt

Die Monarchie Dalbergs pflegte mit dem Königreich Westfalen und dem Großherzogtum Berg zusammen genannt und einer zweiten Gruppe der süddeutschen Monarchien gegenübergestellt zu werden. Diese Einteilung ist zunächst berechtigt insofern, als es sich bei dem Staat des Fürstprimas auch um eine aus den verschiedensten Gebieten zusammengesetzte Neugründung handelt, die den Sturz Napoleons nicht überdauerte. Die Geschichte dieses Staates ist wechselvoll. Aus den Trümmern des geistlichen Kurfürstentums Mainz hatte 1803 Dalberg das Fürstentum Aschaffenburg, außerdem das Bistum Regensburg und die freie Reichsstadt Wetzlar erhalten. 1806 bekam er die früher freie Reichsstadt Frankfurt mit ihrem Gebiet dazu<sup>107)</sup>. Nach dem Wiener Frieden vom Oktober 1809 wurde mit Wirkung vom 1.3.1810 dieser Primatialstaat in das Großherzogtum Frankfurt umgewandelt. Dalberg trat Regensburg an Bayern ab und erhielt dafür die Fürstentümer Hanau und Fulda. Der Staat verfügte damit über ein zusammenhängendes Gebiet. Diese Änderungen waren zwischen Napoleon und Dalberg in einem Vertrag vom 16.2.1810<sup>108)</sup> vereinbart worden. Politisch lag das Hauptgewicht auf Artikel 4 dieses Vertrages, der von einer "reversibilité du susdit grand Duché à la couronne imperiale, dans le cas, ou la descendance masculine directe du Prince Eugen viendrait à s'éteindre" spricht. Die Absicht Napoleons war nämlich die: in absehbarer Zeit, nach dem Tode des Großherzogs, sollte Frankfurt auf den Stiefsohn des Kaisers, den Prinzen Eugen, Vizekönig von Italien, übergehen und nach dem Aussterben von dessen Linie an Frankreich selbst fallen. Der Unterschied zu Westfalen und Berg lag also darin, daß Napoleon darauf verzichtete, zu Lebzeiten Dalbergs eine direkte Abhängigkeit zu Frankreich nach dem Muster der beiden genannten Staaten herbeizuführen. Die Souveränität des Staates war gewissermaßen befristet; als Dalberg 1817 starb, waren aber alle Pläne schon hinfällig geworden<sup>109)</sup>.

## Der Primatialstaat

Obwohl Dalbergs Untertanen einen Wechsel in der Person des Landesherrn nicht erlebten, blieben sie von verfassungsrechtlichen Wandlungen nicht verschont.

In Frankfurt bestand 1806 die alte republikanische Stadtverfassung mit ihrer aristokratischen Gliederung noch in vollem Umfang. Der Rat oder Senat war die oberste Behörde, bei der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung konzentriert waren, und die auch die Stadt nach außen vertrat. Im Rat hatte der Stadtadel das Übergewicht gegenüber den Handwerkern. Dieser Versammlung hatten sich im Laufe des 18. Jahrhunderts bürgerliche Kollegien zur Seite gestellt, an deren Zustimmung die Finanzverwaltung gebunden war, und die auch ein Recht hatten, Erinnerungen zum Senat zu erheben. Kennzeichnend für die strengen Schranken, die es noch gab, ist es, daß zu öffentlichen Ämtern nur Lutheraner und weder Katholiken noch Reformierte zugelassen waren<sup>110)</sup>. Als am 9. September 1806

Dalberg den Primatialstaat übernahm, wurde natürlich die Stadt Teil einer Monarchie. Wie aber der Fürst den bestehenden Verhältnissen gegenübertrat, erweckte bei den Frankfurtern, die ihrer Verfassung treu ergeben waren, Beifall und Vertrauen<sup>111)</sup>. Als noch im Laufe des Jahres 1806, am 10. 10., das Organisationsstatut der Stadt Frankfurt erlassen wurde<sup>112)</sup>, blieb der Senat in seiner bisherigen Zusammensetzung aufrechterhalten. Seine Befugnisse wurden verringert, waren aber doch größer als die der westfälischen oder bergischen Stände. So lag in der Gesetzgebung das Initiativrecht beim Senat; er entwarf die Gesetze und schlug sie dem souveränen Fürsten vor, dieser entschied dann über ihren Erlaß<sup>113)</sup>. Der Senat galt weiter als die Repräsentation des städtischen Gemeinwesens, obwohl er nicht eine "allgemeine Repräsentation" des Volkes war, und zwar auch nicht in dem Sinne des Zensuswahlrechts<sup>114)</sup>. Die Bürgerausschüsse mit ihren Kontrollfunktionen im Finanzwesen bestanden daneben ebenfalls weiter, und nur ein einziges Mal bildete

sich zu einem ganz bestimmten Zweck eine allgemeine Bürgerversammlung. Man wollte nämlich eine geplante Steuererhebung nicht durchführen, bevor nicht 28 Deputierte der gesamten Bürgerschaft dazu Stellung genommen hatten<sup>115)</sup>. In allgemeiner, gleicher, geheimer und unmittelbarer Wahl wurde dann ad hoc diese Versammlung zustande gebracht, und auch bei dieser Gelegenheit erwies sich, wie sehr der Fürst auf guten Kontakt zu seinen Untertanen bedacht war; er wollte nämlich während 14 Tagen persönlich die Wahlzettel entgegennehmen und sich auch an der Feststellung des Wahlergebnisses beteiligen<sup>116)</sup>.

Im Finanzwesen zeigte sich besonders, wie weit man in Frankfurt von einer allgemeinen Gleichheit entfernt war. An Mitteln zur Deckung der laufenden Staatslasten und zur Tilgung der auf den übernommenen Gebieten lastenden Schulden fehlte es in Frankfurt nicht weniger als anderswo, aber eine allgemeine Vorschrift über die Gleichheit der Besteuerung wird man sowohl im 6.-8. Abschnitt des Statuts, die sich mit dem Finanzwesen befassen, als auch in den folgenden Jahren vergeblich suchen. Als 1809 im Fürstentum die Militärausgaben so hoch waren, daß die bisher steuerfreien Untertanen nicht mehr unbehelligt gelassen werden konnten, entschloß sich Dalberg, die Belastung wenigstens psychologisch dadurch zu mildern, daß er zuerst die Abgabefreiheit seiner eigenen Domänen aufhob. Eine lebhafte Opposition der Betroffenen erhob sich trotzdem, ein Zeichen dafür, wie selbstbewußt die Standesherrn drei Jahre nach der Rheinbundgründung im Primatialstaat noch auftreten konnten<sup>117)</sup>.

Sie hatten dazu an sich auch Grund; denn kurz vorher, am 24.4.1809, waren ihre Positionen im Gerichtswesen geklärt worden<sup>118)</sup>. Danach blieb die bürgerliche Gerichtsbarkeit im bisherigen Umfang, in der ersten und zweiten Instanz, bei ihnen; in der Strafgerichtsbarkeit wurden die Delikte, die weiter von den standesherrlichen Gerichten abgeurteilt werden sollten, und die, deren Bestrafung den Gerichten des Souveräns obliegen würden, aufgezählt.

Auch der Code Napoleon trat erst an Stelle der bisherigen Rechtsordnung<sup>119)</sup>, nachdem eine von dem Großherzog von Hessen, dem Herzog von Nassau und Dalberg beschickte Juristenkommission, die prüfen sollte, welche deutschen Einrichtungen beibehalten und welche ersetzt werden sollten, über methodische Fragen in derart gewaltigen Streit geraten war, daß ein Ergebnis nicht mehr zu erhoffen war<sup>120)</sup>.

Schließlich blieb in der Wehrverfassung fast alles beim alten. Nach wie vor unterschied man zwischen der Bürgerwehr, in der schon früher alle Bürger hatten dienen müssen, und in die sie jetzt wie ehemals meist Stellvertreter aus der niedrigsten Schicht des Volkes schickten, und dem sogenannten Kontingent. In diesem dienten Freiwillige, die meist Fremde waren und von der Stadt besoldet wurden. Nur dieses Kontingent entsandte Dalberg, um seinen militärischen Verpflichtungen als Rheinbundfürst zu genügen. Da aber die Zahl dieser Truppe nicht ganz ausreichte, ergänzte sie der Primas aus den sogenannten Beisassen, armen Leuten, die sich sonst meist im Tagelohn ernähren mußten<sup>121)</sup>.

In seiner Einstellung zur alten Verfassung unterschied sich Dalberg von Napoleon; denn er verurteilte das Bestehende grundsätzlich nicht. Aber der Primas stand auch den Grundsätzen des Kaisers, mit denen er wie jeder Rheinbundfürst konfrontiert war, nicht ablehnend gegenüber, weil er erkannte, daß manche Änderung notwendig war.

Wenn über Dalbergs Stellung zu diesem Problem eine kennzeichnende Aussage formuliert werden kann, so ist es die: Ein Konflikt bestand für ihn überhaupt nicht zwischen Ideen, der "Gleichheit vor dem Gesetz" etwa und einer Konzeption, die man als "Subsidiaritätsprinzip" bezeichnen kann<sup>122)</sup>; ihm ging es darum, in den Gewohnheiten des Lebens die Mängel zu erkennen und zu beseitigen. Man kann es nicht besser sagen als mit den Begriffspaaren, die Darmstädter einander gegenübergestellt hat<sup>123)</sup>: "Nicht Gleichheit aller Untertanen, aber Abschaffung der Leibeigenschaft; nicht Beseitigung des bestehenden

Rechts, aber Abschaffung der Tortur; nicht Gleichstellung der Konfessionen, aber Gewissensfreiheit; nicht Änderung der sozialen Organisation, aber Förderung der Technik; nicht Ablösung der Grundlasten und Aufhebung der Innungen, aber Schutz gegen Feuergefahr und Wucher".

### Das Großherzogtum

Die Veränderungen, die durch die Gründung des Großherzogtums mit Frankfurt vor sich gingen, wurden zwar in einem Vertrag zwischen Napoleon und Dalberg vereinbart; es ist aber nicht zweifelhaft, daß allein der Wille des Kaisers bestimmend war, und daß mit dem Vertrag lediglich eine Form gewählt war, die Dalberg nach außen etwas mehr Bedeutung schenken sollte<sup>124)</sup>. Daß er nicht gefragt worden war, gab der Fürstprimas selbst zu, als er sich in einer Bekanntmachung am 21.5.1810 an die Einwohner von Regensburg wandte<sup>125)</sup>. Dort heißt es: "Die göttliche Vorsehung hat mich nach Regensburg geführt, woran ich nicht dachte. ... Ein anderes Schicksal entfernt mich nun von Regensburg". Der neue Großherzog war aber weit davon entfernt, sich diesem Schicksal entgegenzustemmen. Seine konservative Art konnte seiner persönlichen Verehrung für Napoleon keinen Abbruch tun. So stellte die Präambel der Verfassung vom 16.8.1810<sup>126)</sup>, die äußerlich die umfangreichste aller Urkunden im Rheinbund ist, einen einzigen Hymnus auf Napoleon und seine Regierungsgrundsätze dar. Dalberg fühlte sich dem französischen Kaiser derart verbunden, daß er gleich am Beginn der Verfassung dankbar feststellte, die göttliche Vorsehung und die persönlich wohlwollende Gesinnung des Kaisers Napoleon hätten ihm die Länder, die in dem Großherzogtum Frankfurt zusammengefaßt sind, anvertraut. Daß diesem Staat nunmehr eine einheitliche Konstitution gegeben werden soll, erscheint Dalberg als Pflicht, weil er, wie seine eben genannte Formulierung zeigt, sich geradezu als Treuhänder der ihm "anvertrauten" Länder fühlt.

Im folgenden wird dann noch mehrfach betont, daß bei der Neugestaltung der Verfassung nur Gedanken in Frage kämen, deren Urheber Napoleon sei. Der Wortlaut erinnert sehr stark an die westfälische Urkunde, auf die auch ausdrücklich Bezug genommen ist<sup>127)</sup>.

Das hinderte Dalberg aber wiederum nicht, für seine bevorstehende Tätigkeit unter anderem folgende ganz "Unnapoleonische" Grundsätze zu formulieren: "Festina lente" und "Die nach dieser Voraussetzung<sup>128)</sup> unvermeidlichen Veränderungen werde ich, soviel es tunlich ist, auf die gelindeste Weise vornehmen"<sup>129)</sup>.

Bei der Organisation und Gliederung des Staates fand freilich kein Kompromiß statt; das bereits bekannte französische Verwaltungssystem wurde eingeführt. Die vier Teile des Großherzogtums, die Fürstentümer Aschaffenburg, Hanau und Fulda, sowie die Stadt Frankfurt bildeten nun die vier Departements<sup>129a)</sup>.

Die Meinung, Frankfurt sei den Musterstaaten Napoleons zuzuzählen<sup>130)</sup>, stützt sich aber darüber hinaus ganz allgemein darauf, daß mit der Gründung des Großherzogtums "eine totale Änderung der Regierungsprinzipien eingetreten sei"<sup>131)</sup>, daß also Dalberg jetzt andere Grundsätze vertreten habe als in der Zeit des Primatialstaates.

Diese These muß aus zwei Gründen eingeschränkt werden. Einmal war auch nach 1810 das Verhältnis Dalbergs zu der Ständeversammlung anders ausgestaltet als das Jeromes zu den westfälischen "Ständen des Reiches", obwohl die Frankfurter Konstitution in diesem Punkt keinen Anhaltspunkt für Unterschiede enthält.

In einer anderen Frage, die die Behandlung der Mediatisierten in der umgestalteten Monarchie betraf, deutete die Urkunde selbst an, daß Dalberg nun nicht etwa plötzlich eine grundlegend andere Auffassung von fürstlicher Souveränität hatte.

Was das erste betrifft, wurde bereits darauf hingewiesen, daß in Frankfurt ebenso wenig wie in den anderen Rheinbundstaaten aus-

drücklich gesagt wurde, wem das Gesetzgebungsrecht zusteht. "Die bestdenkbare Staatsverfassung ist diejenige, in welcher der allgemeine Wille der Mitglieder durch vernünftige Gesetze ausgedrückt wird", so heißt es in der Präambel. Daß die Legislative den Kern der monarchischen Souveränität ausmacht, wurde also auch bei der Formulierung des Frankfurter Textes verschwiegen<sup>132)</sup>. In Westfalen entsprach diesem Satz, der in der Konstitution fehlte, die Wirklichkeit; denn die Bedeutungslosigkeit der Stände erwies sich bei den beiden geschilderten Versammlungen klar genug.

In Frankfurt hatten die Stände<sup>133)</sup>, die an die Stelle des Senats getreten waren, eine stärkere Stellung. Diese verdankten sie allein dem Großherzog. Bei ihrer ersten Versammlung im Oktober 1810 wurde nämlich in der Regierung die Meinung vertreten, die Stände dürften nicht einmal soviel Befugnisse wie in Westfalen haben. Daraufhin erklärte aber der Großherzog, man müsse von den bisher gewohnten Ideen, den Fürsten allein als Gesetzgeber zu betrachten, abgehen; der Fürst dürfe nach der neuen Verfassung nur die Initiative zu den Gesetzen ausüben, er habe aber die wirkliche Gesetzgebung an die Ständeversammlung übertragen<sup>134)</sup>. In der Form, in der die Gesetze veröffentlicht wurden, fand diese Auffassung Dalbergs dann ihren äußeren Ausdruck. Es hieß am Schluß jeweils: Die Stände haben gemäß dem Vorschlag des Großherzogs folgendes Gesetz erlassen. Dann erklärte der Großherzog noch, daß das Gesetz mit dem Staatssiegel versehen, ausgefertigt und verkündet werde<sup>135)</sup>. Dalberg führte also in der Gesetzgebung eine Beschränkung seiner Befugnisse zugunsten der Stände herbei, obwohl er sich nicht einmal zum Wortlaut der Konstitution in Widerspruch gesetzt hätte, wenn er der westfälischen Praxis gefolgt wäre.

Die zweite oben behauptete Einschränkung stützt sich auf die Feststellung, daß die Frankfurter Konstitution selbst einen Ansatzpunkt enthielt, der auf eine weniger konsequente Durchsetzung der fürstlichen Macht gegenüber den Mediatisierten als in Westfalen hinwies.

Daß die üblichen politischen Grundsätze, "die vollstreckende Gewalt ist der Hand des Fürsten ganz anvertraut" und "die Verwaltung der Gerechtigkeit wird durch unabhängige, wohlbesetzte Gerichte besorgt", auch in der Frankfurter Präambel nicht fehlen, daß in den Paragraphen 11 und 12 ebenso wie in den Artikeln 10 und 11 der westfälischen Verfassung die Gleichheit aller vor dem Gesetz und die Aufhebung besonderer Verfassung und Privilegien verkündet wird, darf nicht täuschen; denn gleich anschließend wird gesagt, daß durch diese Bestimmungen jene Befugnisse und Rechte nicht aufgehoben würden, die durch die rheinische Bundesakte den mediatisierten Fürsten und Herren zugesichert worden waren.

Damit ist auf die Artikel 26 und 27 der Bundesakte verwiesen, und hierin liegt eben die Besonderheit.

Diese Vorschriften sollten festlegen, welche Rechte den Landesherren zufallen und welche den Mediatisierten verbleiben. Das geschah im Wege einer kasuistischen, nicht erschöpfenden Aufzählung, wobei es letztlich hieß, daß den Standesherrn alle Rechte zustehen sollten, die nicht unbedingt zur Souveränität gehörten. Das monarchische Prinzip, das hier zum Ausdruck kommt, ist ein anderes als das in den absolutistischen Staaten des Rheinbundes propagierte. Dort hatten die meisten Fürsten keinen Zweifel über das dominium eminens als das "Recht der höchsten Gewalt, in das ganze Gebiet der Rechte der Untertanen, wo es das Wohl des Staates notwendig fordert, einzugreifen"<sup>136)</sup>. Nach der Bundesakte ist dagegen Souveränität eine Summe von Rechten, der eine Summe von Rechten gegenübersteht. Der Umfang der beiden Rechtskomplexe sollte durch den Vertrag bestimmt werden, den die Rheinbundfürsten miteinander geschlossen hatten<sup>137)</sup>.

Diese Vorstellung von Souveränität war zu Beginn des Rheinbundes in der Presse herrschend. Es wurde gesagt<sup>138)</sup>, daß die einzelnen Souveräne ihre Souveränität aus der Bundesakte erhalten haben, das heißt, in dem dort angegebenen Umfang. "Souveränität ist der

Inbegriff der Gerechtsame, welche den Mitgliedern des Rheinbundes durch die Bundesakte über ihre eigenen Lande und die der Reichsstände eingeräumt worden sind". Selbst ein entschiedener Befürworter fürstlicher Gewalt schrieb kurz darauf<sup>139)</sup>, daß die Souveränität sich auf die in Artikel 26 der Bundesakte angegebenen Gegenstände beziehe, während die in Artikel 27 aufgezählten weiter in die Zuständigkeit der Standesherrn fallen sollten.

Unter Souveränität ist also die Summe von Rechten zu verstehen, die dem Monarchen vertraglich zugeteilt wurden<sup>140)</sup>. Der Zweck, den die Vertreter dieser Auffassung vor allem verfolgten, war, den Mediatisierten zu helfen.

Dalberg hat als einziger Monarch des Rheinbundes in der Konstitution selbst die Lösung der Mediatisiertenfrage angedeutet, von der die Bundesakte gesprochen hatte. Daraus kann freilich nicht der Schluß gezogen werden, daß er einem Vertragsstaatsideal huldigte wie die Vertreter der ständischen Interessen in der Presse; Dalberg hat ja immer wieder Napoleon als sein Vorbild genannt und in der eigenen Konstitution den westfälischen Text zitiert. Er trug kein Bedenken, sich gleichzeitig auf Napoleon und die Bundesakte zu berufen, woraus sich ergibt, daß theoretische Widersprüche Dalberg wenig kümmerten.

Auf jeden Fall kann aber nicht gesagt werden, daß sich Dalberg als Großherzog mit dem Erlaß der Verfassung von 1810 zu Regierungsgrundsätzen bekannt habe, die er als Fürstprimas abgelehnt hatte.

Die Unterschiede zu Westfalen und Berg zeigten sich schließlich am deutlichsten darin, wie trotz des Grundsatzes der Gleichheit<sup>141)</sup> praktisch wenig geändert wurde.

Im Großherzogtum kam es zum Beispiel nie zu einem voll ausgebildeten einheitlichen Steuersystem. Die beiden Pfeiler einer auf den Gleichheitssatz gegründeten Abgabenordnung hätten unterschiedslose Besteuerung des Grundstücksertrages und Personensteuer sein müssen. Zur Grundsteuer führte die Verfassung selbst aus, daß es

bei dem bestehenden Zustand vorläufig bleibe. Erst Ende 1811 erklärte Dalberg, daß nun endlich dem Mangel einer allgemeinen Grundsteuer abgeholfen werden müsse<sup>142)</sup>. Eine Kopfsteuer wurde überhaupt nicht in Erwägung gezogen; hierfür wäre nach der Verfassung die Zustimmung der Stände erforderlich gewesen<sup>143)</sup>.

In der Wirtschaftspolitik war der Großherzog ganz allgemein froh, wenn eine Entscheidung aufgeschoben werden konnte. Zum gleichen Zeitpunkt, als er zur Grundsteuer Stellung nahm, erklärte er auch den Zunftzwang für schädlich. Der Staatsrat vertrat die entgegengesetzte Auffassung, und das genügte, daß Dalberg eine praktische Änderung der Zunftverfassung nicht veranlaßte<sup>144)</sup>.

Mit der Leibeigenschaft kam es schließlich auf das gleiche hinaus. Dalberg war ein überzeugter Gegner der Leibeigenschaft, aber er berücksichtigte auch die erheblichen wirtschaftlichen Nachteile, die die Aufhebung für die Grundherren mit sich bringen mußte, und billigte diesen daher einen rechtlich durchsetzbaren Entschädigungsanspruch zu<sup>145)</sup>. Diese in der Verfassung ausgesprochene Lösung wurde noch unterstrichen durch die Verordnung "die Ausführung des Grundsatzes der Gleichheit in Frankfurt betreffend" vom 7.2.1811<sup>146)</sup>. Die Folge davon war, daß die Leibeigenschaft fortbestand; denn sie störte zwar den philosophischen Idealisten, weniger aber den leibeigenen Bauern selbst, der seine Arbeit verrichtete wie zuvor und sich lieber das Ablösungsgeld sparte<sup>147)</sup>.

Das Großherzogtum Frankfurt, das in eine Reihe mit Westfalen und Berg gestellt zu werden pflegt, war also ein Staatswesen, in dem zwar vieles genauso wie in diesen Ländern gesagt und geschrieben wurde<sup>148)</sup>, in dem aber doch ganz andere Verhältnisse herrschten.



#### 4. Kapitel

### DIE SÜDDEUTSCHEN STAATEN

#### A. Bayern

##### Bayern bei Gründung des Rheinbundes

Kurfürst Maximilian IV. Joseph, der spätere König Maximilian I. Joseph, war als zweiter Sohn des Prinzen Friedrich Michael von Zweibrücken-Birkenfeld nicht zur Regentschaft bestimmt. Er verbrachte seine Jugendjahre erst am kurfürstlichen Hofe in Mannheim und erhielt seine abschließende Schul- und Militärausbildung am französischen Königshofe. Später übernahm er gleich seinem Vater die Führung des französischen Regiments d'Alsace in Straßburg. Die Erlebnisse seiner Jugendjahre waren dafür bestimmend, daß der Monarch zeitlebens ein warmer Freund Frankreichs blieb. "Par éducation et par habitude ennemi de l'Autriche il est porté pour la nation Française par des souvenirs agréables" sagte der preußische Gesandte am Münchener Hofe über Max Joseph<sup>1)</sup>.

Seit 1799, als Max Joseph Kurfürst von Bayern wurde, stand ihm als leitender Minister Maximilian von Montgelas zur Seite. Dessen Vater war als ein Fremder nach München gekommen; die Familie entstammt einem savoyischen Adelsgeschlecht aus der Gegend von Chambéry. In Nancy und Straßburg studierte Montgelas und lernte die Kunst französischer Regierung kenne. "Ein gewandter höfischer Geschäftsmann des ancien régime und ein rücksichtsloser Revolutionär des Frankreich von 1789 und des Bonapartismus zugleich", so erschien er seinen Zeitgenossen<sup>2)</sup>.

Diese beiden Männer führten Bayern in das 19. Jahrhundert. Die Richtung, aus der die Einflüsse kamen, die die Verfassungsentwicklung bestimmten, war somit gewiesen<sup>3)</sup>. Aber in Bayern war kein französischer Zwang wirksam. Alles, was geschah, hatte

seinen Ursprung in Bayern selbst, und der freie und zielbewußte Wille des Grafen Montgelas war die mächtigste Kraft<sup>4)</sup>. Als Bayern sich nun im Rheinbund mit den anderen Staaten zusammenschloß, hatte es - und hierin liegt der erste und allgemeine Unterschied gegenüber den westdeutschen Staaten - schon eine eigene Tradition der Staatsreformen, die fortgeführt werden konnte, während in Westfalen, Berg und Frankfurt jetzt erst eine neue Entwicklung einsetzte. Hinzu kommt, daß in Westfalen und nach Murats Abschied auch in Berg diese Entwicklung deutlich von Frankreich gesteuert wurde.

Das Bestreben der Herrscher, die Staatsreformen von revolutionärer Theorie freizuhalten, ist im Rheinbund häufiger zu beobachten, aber in Bayern war es 1806 bereits feste Übung, Privilegien nur anzugreifen, wenn es nötig war, jedoch Zurückhaltung zu üben, wenn es die stark verwurzelten Gewohnheiten oder die politischen Verhältnisse geboten<sup>5)</sup>.

Die Gemeinden hatten in Bayern bis zum Ende des 18. Jahrhunderts in hohem Maße Selbstverwaltungsbefugnisse besessen. Sie hatten das Recht der selbständigen Steuererhebung und Steuerverwaltung, ferner polizeiliche und gerichtliche Befugnisse, die Städte München, Landshut, Burghausen, Straubing und Ingolstadt sogar die hohe Gerichtsbarkeit<sup>6)</sup>. Im Dezember 1802<sup>7)</sup> geschahen mehrere Veränderungen. In den Städten wurden unabhängige Stadtgerichte errichtet. Hierbei stand aber nach dem Wortlaut der Verordnung nicht der Zweck im Vordergrund, den Städten Privilegien zu nehmen; der Staat wollte nur eine einheitliche Rechtspflege im ganzen Lande sicherstellen, und zwar vor allem dadurch, daß zum Stadtrichter nur ernannt werden konnte, wer den gleichen fachlichen Anforderungen genügte wie die staatlichen Richter. Die Regierung war nämlich der Meinung, daß sich der Magistrat die "notwendigen Kenntnisse des positiven Rechts nicht verschaffen konnte".

Deutlicher als bei dieser Maßnahme wurden die Ziele der Regierung bei der Behandlung der sonstigen Privilegien, die mit Aus-

nahme der Polizei den Gemeinden belassen wurden; dagegen wurde einem staatlichen Kommissär der Vorsitz im Magistrat zugesprochen. Nicht um die Beseitigung der alten Verhältnisse, sondern um ihre Kontrolle durch den Staat ging es also. Hellersberg, Professor in Ingolstadt und seit 1804 hoher Beamter in der inneren Verwaltung, hat den "Geist der höchsten Entschließungen" einmal mit folgenden Worten gekennzeichnet: "Es kömmt dermal gar nicht auf eine Revision aller Magistratsprivilegien an, obwohl der größte Teil derselben auf bloßem Widerruf beruht, sondern es soll bloß davon die Rede sein, in welcher Form die bestehenden Privilegien und Gerechtsamen der Bürgergemeinden verwaltet werden sollen, daß eine zweckmäßige, allgemeine Staats- und Regierungsorganisation erreicht, die Gemeindekassen aber nicht angegriffen werden"<sup>8)</sup>. Die Reform der Gemeindeverfassung fand einen vorläufigen Abschluß mit dem Erlaß der Verordnung vom 20.3.1806<sup>9)</sup>.

Kennzeichnend war, daß die Zentralgewalt des Staates nicht konsequent durchgesetzt wurde. Eine stärkere Betonung der staatlichen Aufsicht, aber keine völlige Umgestaltung der gegebenen Grundlagen fand statt.

Sehr ähnlich gelagert war das Problem, wie der landsässige Adel und die Reichsritter zu behandeln seien. Im Sinne der auf Konsolidierung des Staates gerichteten Politik Montgelas' hätte es eigentlich liegen sollen, die patrimonialen Rechte und Privilegien, vor allem die Gerichtsbarkeit der Hofmarken, abzuschaffen. Indessen war die persönliche Haltung Montgelas' gegenüber dem Adel nicht ausgesprochen negativ, wie man aus den Memoiren des fränkischen Ritters von Lang weiß<sup>10)</sup>. Die allgemein freundlichere Haltung führte in Bayern auch nie dazu, daß man sich über die bisherigen Verfassungszustände äußerte wie etwa in Berg, wo gesagt wurde, es gebe keine wohlerworbenen Rechte, sondern nur übel bestandene Verhältnisse<sup>11)</sup>. Die Ritter, die reichsunmittelbar waren, zu schonen, bestand noch ein zusätzlicher Anlaß. Gegen Maßnahmen, die die Ritter beeinträchtigten, wandte sich nämlich das Reich sehr scharf<sup>12)</sup>.

So erklärte zum Beispiel der Reichshofrat im Januar 1804 alle von der bayerischen Regierung gegen die Reichsritter verfügten Maßnahmen für nichtig<sup>13)</sup>. Es war also auch hier so, daß nach der grundlegenden politischen Tendenz die Mediatisierungen bejaht werden mußten, daß aber eine persönliche von Rücksichten getragene Gesinnung und die politischen Bedenken, die durch die Haltung der Reichsgewalt bedingt waren, eine konsequente Lösung verhinderten. Es kam daher dahin<sup>14)</sup>, daß den Adeligen und Rittern die Patrimonialgerichtsbarkeit und die Befugnis zur Verwaltung regional beschränkter Gegenstände erhalten blieb<sup>15)</sup>, und daß sie lediglich den allgemeinen Gesetzen und einer strengeren Aufsicht unterworfen wurden. Im Unterschied zu den anderen größeren Rheinbundstaaten Westfalen und Württemberg wurde das Mediatisiertenproblem nicht einfach durch den Satz gelöst; alle intermediären Gewalten seien aufgehoben, sondern es wurde manche Kompromißlösung getroffen. Auch methodisch ergibt sich damit ein Unterschied. Bei der Abgrenzung der Rechte ging man auf die gleiche Weise wie die Bundesakte in den Artikeln 27 und 28 vor, man zählte die gegenseitigen Befugnisse auf<sup>15a)</sup>.

Mit den größten Standesherrn wurden sogar spezielle Verträge geschlossen, in denen diese ihre bisherigen Hoheitsrechte gegen die Garantie örtlich beschränkter Rechte oder die Verleihung eines Amtes und gegen eine Entschädigung aufgaben<sup>16)</sup>. Der berühmteste Vertrag dieser Art kam noch kurz vor Inkrafttreten der Bundesakte mit den Fuggern zustande<sup>17)</sup>.

Da die Post als Hoheitsrecht nicht von einer Familie behauptet werden konnte, wurde auch mit dem Hause Taxis ein derartiger Vertrag geschlossen. Der Fürst von Thurn und Taxis übertrug das Postregal auf den bayerischen Landesherrn, wurde dafür bayerischer Erbgeneralpostmeister und erhielt eine jährliche Entschädigung von 10 0000 Gulden<sup>17a)</sup>. Beim Abschluß dieses Vertrages hatte die bayerische Regierung allerdings auch noch ein anderes Ziel. Einzelne

Rheinbundfürsten hatten nämlich angeregt, daß eine Bundespost eingerichtet werden sollte, und dem mußte Bayern, das ja jede Einrichtung einer bundeseinheitlichen Gewalt ablehnte, zuvor-  
kommen<sup>18)</sup>.

### Der Erlaß der Konstitution

Als Bayern in den Rheinbund eintrat, befand sich das Land in einer Verfassungslage, die sich in einer eigenen Weise entwickelt hatte. Seit der Gründung des Rheinbundes äußerte sich in Bayern darüber hinaus auch nach außen das zielbewußte Streben, die staatliche Selbständigkeit durch den Vertragsschluß in keiner Weise beeinträchtigen zu lassen. An Bayerns Wunsch nach Selbständigkeit scheiterte der Ausbau des Rheinbundes<sup>19)20)</sup>, und auch der Erlaß der Konstitution von 1808 sollte die Eigenständigkeit Bayerns stärken. Als Ende 1807 Napoleon Montgelas erklärte, daß in Deutschland jetzt endlich eine feste Ordnung geschaffen werden müsse, und deshalb von dem bayerischen Minister die Ausarbeitung von Grundlinien für eine Verfassung des Rheinbundes verlangte, erkannte Montgelas, daß Bayern der Gefahr einer Stärkung des Bundes am besten dadurch entgegen könne, daß es selbst eine Konstitution erhalte, in der die wesentlichen Verfassungsgedanken niedergelegt seien. Dann könnte man nämlich darauf verweisen, daß eine Kodifikation schon vorliege, die die anderen Staaten auch durchführen könnten, so daß eine Bundesverfassung überflüssig sei<sup>21)</sup>. Montgelas hat tatsächlich ohne Weisung Napoleons, ja gerade als Schachzug gegen den Kaiser, die Konstitution geplant<sup>22)</sup>. Bereits am 13.2.1808 legte der Minister einen Entwurf vor, der so schnell abgefaßt worden war, daß die Mehrzahl aller Bestimmungen noch gar nicht in eine Textfassung gebracht war, sondern lediglich Inhaltsangaben enthielt<sup>23)</sup>. Dieser Entwurf wurde vom König gebilligt, vervollständigt und am 1. Mai 1808 als bayerische Verfassung in Kraft gesetzt<sup>24)</sup>.

Der Wortlaut der bayerischen Verfassung zeigt mit dem der westfälischen große Ähnlichkeit. Hieraus war früher auch gefolgert worden, daß man in Bayern nicht aus eigenem Antrieb gehandelt habe<sup>25)</sup>. Dabei kann diese Ähnlichkeit gar nicht überraschen; denn, wenn im Rheinbund Verfassungsgrundsätze schriftlich niedergelegt wurden, entsprach der Text im großen und ganzen immer den in Frankreich herrschenden Vorstellungen. In Bayern konnten darüber hinaus weder der geschilderte außenpolitische Zweck noch die auf eine Stärkung der Staatsgewalt gerichteten Tendenzen Montgelas'<sup>26)</sup> eine andere Kodifikation erwarten lassen. Fraglich war nur, ob die wirkliche Verfassungslage der geschriebenen Konstitution entsprach.

Nachdem die Reformen jahrelang nicht sehr tiefgreifend gewesen waren, begannen im Jahre 1807 umfassende Maßnahmen gegen die Stände. Im Juni<sup>27)</sup> wurde jegliche Befreiung von öffentlichen Lasten aufgehoben und der Grundsatz der gleichmäßigen Besteuerung verkündet. Zugleich wurde der Landschaft das Recht der Steuererhebung genommen. Die Verordnung deutete sogar die endgültige Aufhebung der Landstände an; denn es hieß, daß sich der König vorbehalte, "ihre Erhaltung oder Umformung nach den Erfordernissen höherer Staatszwecke und der Einheit des Reiches in die reifste Überlegung zu nehmen" und seinen Entschluß zu fassen. Dieser Entschluß wurde noch im Laufe des folgenden Jahres gefaßt; denn in der Präambel der Konstitution verkündete Max Josef, daß er eine einheitliche Verfassung gebe, weil der Staat, solange er "ein bloßes Aggregat verschiedenartiger Bestandteile bleibt, weder zur Erreichung der vollen Gesamtkraft, die in seinen Mitteln liegt, gelangen noch den einzelnen Gliedern desselben alle Vorteile der bürgerlichen Vereinigung, in dem Maße, wie es diese bezweckt, gewähren kann". Um "dem Ganzen feste Haltung und Verbindung zu geben", wurden nun alle bisherigen landschaftlichen Korporationen<sup>28)</sup> für aufgehoben erklärt<sup>29)</sup>. Damit war auch in Bayern ein Programm formuliert, auf das sich eine radikale Durchführung der Gleichheit hätte stützen können.

Bei der Untersuchung des Verhältnisses der Programme zur Wirklichkeit spielte in allen Rheinbundstaaten die Persönlichkeit des Monarchen eine wichtige Rolle. In Bayern konzentrierte sich das historische Interesse demgegenüber immer mehr auf die Person des Grafen Montgelas<sup>30)</sup>. Es ist daher vor einer Betrachtung der bayerischen Verfassungsgeschichte nach Erlaß der Konstitution noch ein Blick auf das Verhältnis des bayerischen Königs zu seinem Minister zu werfen. Für die Charakteristik des Königs und die Schilderung seines Verhältnisses zu Montgelas sind wiederum die Memoiren des Ritters von Lang<sup>31)</sup> als authentische Quelle anzusehen<sup>32)</sup>.

Der König war ein Mann von biederer Begrenztheit, ohne eine besondere Liebhaberei für irgendeinen Zweig der Kunst oder Wissenschaft. Er las nichts, fand keinen Gefallen an Jagd und Reiterei und war dabei nicht einmal ein Trinker. Er erhob sich sehr früh am Tage vom Bette, um das Werk der Dienstboten zu beobachten und enteilte spätestens um 10<sup>00</sup> abends eben dorthin; bei allem war er aber eifrig darauf bedacht, als der leitende Kopf zu erscheinen. Montgelas, dem in Wirklichkeit ausschließlich die Staatsangelegenheiten überlassen waren, verstand es glänzend, seine eigenen Ziele durchzusetzen, ohne den König zu übergehen und ohne von dessen häufig zu Tage tretender Eigenwilligkeit in seinen Planungen gestört zu werden. Wenn der Minister etwa ein Staatsamt besetzen wollte, aber den Einspruch des Königs gegen den vorgesehenen Kandidaten befürchtete, schlug er zunächst jemand vor, von dem er wußte, daß er dem König über alles zuwider war. Wenn nun Max Joseph in Verwünschungen ausbrach, rückte er mit einem zweiten nicht minder unerwünschten Bewerber heraus und nannte schließlich nach dessen Ablehnung und scheinbar nach langer Überlegung den eigenen Favoriten, an dem er aber selbst allerhand aussetzte. Der König, inzwischen schon von der Macht des eigenen Willens fortgerissen, rief dann gewöhnlich aus: "Nein, den will ich gerade haben" und erklärte anschließend voll Stolz an der Tafel: "Heute bin ich

dem Patron, dem Montgelas, wieder recht durch den Sinn gefahren. Der hat mir zwei saubere Burschen einschwätzen wollen, aber ich habe ihn schon von weitem schleichen sehen und habe meinen Kopf aufgesetzt".

Bei der freilich auch in Bayern erforderlichen Berücksichtigung des persönlichen Elementes ist man daher ganz auf Montgelas verwiesen.

### Die Gleichheit

Als in Westfalen die Gleichheit vor dem Gesetz verkündet wurde, stand hinter dem Wort der ernstzunehmende Wille Napoleons, diesen modernen Verfassungsgedanken in der Praxis durchzusetzen. Es muß aber bezweifelt werden, ob in Bayern Montgelas, der es vor 1806 schon verstanden hatte, eine "Verstaatlichung" durchzuführen, ohne die Privilegien wirklich ganz zu beseitigen, ernsthaft beabsichtigte, aus dem Satz, daß alle Privilegien aufgehoben seien<sup>33)</sup>, jetzt umfassende Konsequenzen zu ziehen. Was war wirklich aufgehoben? Die landständische Verfassung; die Landstände traten nicht mehr zusammen. Aber die einzelnen Standesherrn und Gemeinden übten noch immer besondere Rechte Tag für Tag aus. Man hat über Montgelas gesagt, daß er den Adel geschont habe, weil er ihn lebensfähig erhalten wollte, daß also wirtschaftliche Gesichtspunkte ausschlaggebend gewesen seien<sup>34)</sup>. Und bereits ein Zeitgenosse des Ministers wie Perthes bemerkt dazu<sup>35)</sup>, daß die Bereitschaft Montgelas' zu Zugeständnissen an den Adel in desto größerem Maße gestiegen sei, je größer sein eigener Grundbesitz wurde. Man ist geneigt, das zu glauben, wenn man in den Motiven eines Ediktes aus dem Jahre 1811, das sich mit den adeligen Fideikommissen befaßt, liest: "Es ist unsere Sorge, nach der Konstitution den Adel in einem seinen Verhältnissen angemessenen Zustand zu erhalten, was nur

durch Grundeigentum, das unter dem Schutze des Staates steht, gesichert werden kann"<sup>36)</sup>. Vorher war schon die Möglichkeit, Majorate zu bilden, das heißt Grundbesitz in der Weise dauernd an eine Familie zu binden, daß er immer in der gleichen Weise, meist an den ältesten männlichen Nachkommen, vererbt wird, eröffnet worden<sup>37)</sup>.

In Westfalen war diese letzte Möglichkeit durch die Verwandlung der Lehen in freies Grundeigentum abgeschnitten worden, und nur dem neuen Verdienstadel war erlaubt worden, Majorate zu errichten<sup>38)</sup>.

In Bayern wurde kein Verdienstadel geschaffen, dafür zeigte sich noch in anderer Weise die wirtschaftliche Betrachtungsweise sehr deutlich. Die Krone verkaufte nämlich eine große Zahl von Adelsbriefen, und zwar gab es eine genaue Einteilung nach fünf Klassen mit einem genauen Tarif: Fürsten, Grafen, Freiherren, Ritter und einfache Edle, wobei die Taxen von 633 fl für die Erhebung zum letzteren bis zu 4589 fl für den Grafen reichten<sup>39)</sup>. Dieser wachsende Einbruch wirtschaftlicher Kräfte in eine politisch festgefügte Ordnung wurde von Sombart einmal so gekennzeichnet: "Wer bist Du? fragte man früher. - Ein Mächtiger. - Also bist Du reich. Was bist Du? fragt man jetzt. - Ein Reicher. - Also bist Du mächtig"<sup>40)</sup>.

Der Ritter von Lang, der selbst sehr modern dachte, hielt diese Praxis der Adelsverleihung für großen Unfug, "da auch aus den leersten Titeln am Ende immer Anmaßungen entstehen und der Adel in bayerischen Gesetzen einige ganz besondere Vorzugsrechte gewährte, welche der übrigen Gesellschaft desto schwerlicher und empfindlicher fallen mußten, je mehr sich die Anzahl der Prätendenten durch unbefugte Usurpation vermehrte"<sup>41)</sup>. Das hinderte Lang freilich nicht, im Mai 1808 in der Liste der ernannten Ritter unter dem Buchstaben L seine eigene Erhebung ohne Mißvergnügen zu bemerken<sup>42)</sup>.

Die Vorzugsrechte, von denen Lang spricht, beziehen sich in erster Linie auf die Gerichtsbarkeit<sup>43)</sup>.

Die Gestaltung des Rechtswesens ließ, auch abgesehen von der Behandlung der Vorzugsrechte, die die ehemaligen Stände und die Gemeinden noch ausübten, erkennen, wie immer wieder Rücksichten auf Bestehendes die neuen Grundsätze in ihrer Wirkung abschwächten. Einerseits hatte sich nämlich die Verfassung wie in Westfalen nicht nur zur Unabhängigkeit der Richter bekannt und dem König das Recht verweigert, in ein schwebendes Verfahren einzugreifen<sup>44)</sup>, sondern auch verkündet, daß ein einheitliches bürgerliches Strafgesetzbuch eingeführt werden soll. Dies konnte nach Lage der Dinge nur der Code Napoleon sein<sup>45)</sup>.

Andererseits wurde aber in Bayern als einzigem Rheinbundstaat der Code Napoleon nie eingeführt, weil zu viele Stimmen dagegen sprachen. Das bayerische Landrecht Kreittmayrs blieb vielmehr in Kraft und auch der Codex Criminalis des gleichen Verfassers wurde erst 1813 durch das Strafgesetzbuch Feuerbachs abgelöst.

An die Regelung der Patronatsgerichtsbarkeit ging man von zwei Seiten heran; einmal von der organisatorischen Frage, wie das Gerichtswesen aufgebaut werden sollte<sup>46)</sup>, und von der materiellen Frage, welche Gegenstände den Gerichten zugewiesen werden sollten<sup>47)</sup>. Die dazu erlassenen Gesetze gingen auf die Entwürfe des Geheimen Referendärs im Innenministerium von Branca zurück, die in einzelnen Punkten von Montgelas selbst zugunsten des Adels geändert wurden<sup>48)</sup>.

Die Situation war so: Die Patrimonialgerichte bildeten von nun an mit den Stadt- und Landgerichten die unterste Stufe der Gerichtsbarkeit. Die hohe Gerichtsbarkeit war ihnen genommen; doch bestand auch hier wieder eine Ausnahme insofern, als in der Appellationsinstanz für die standesherrlichen Gerichte eine standesherrliche Justizkanzlei eingerichtet war<sup>49)</sup>. Man hat hier an etwas Ähnliches wie an die besonderen Kammern bei den heutigen Land-

gerichten zu denken. Nur an eine Voraussetzung war die Ausübung der Patrimonialgerichtsbarkeit geknüpft; sie stand nur den Gutsherren zu, in deren Bezirk mindestens 50 der Gerichtsbarkeit unterworfenen Familien ansässig waren. Diese Voraussetzung, die der Abschaffung allzu kleiner Gerichtsbezirke und einer "Purifikation" der Gerichtsbarkeit dienen sollte, führte zu einer in besonderem Maße dem Zeitgeist widersprechenden Erscheinung. Die Gutsherren schufen nämlich durch Austausch von Untertanen größere Bezirke und erreichten dadurch, daß Hoheitsrechte von privatrechtlichen Verfügungen abhingen<sup>50)</sup>.

Der Wirkungskreis der Patrimonialgerichte umfaßte die Angelegenheiten der nicht streitigen Gerichtsbarkeit, Vormundschaftsachen, Registerwesen, die Materien also, die man heute als freiwillige Gerichtsbarkeit bezeichnet. In der Begründung dafür, daß man den Wirkungskreis durch den Entzug der Entscheidungsbefugnis über bürgerliche Rechtsstreitigkeiten auf diese Weise einschränkte, erklärte Feuerbach<sup>51)</sup>, daß nach den Grundsätzen der Konstitution gemäß gleichen bürgerlichen Gesetzen gerichtet werden müsse; es dürfe demnach keine Gerichte mehr geben, die auf eine dem Geist der bürgerlichen Gesetzgebung widersprechende Weise organisiert werden. Man beruft sich also zur Rechtfertigung der Beschränkung jener besonderen Gerichte, die man gar nicht abschaffen will, darauf, daß es sie ja eigentlich "nach den Grundsätzen der Konstitution" nicht mehr geben dürfe. Die Patrimonialgerichte existieren weiter, aber der Staat betrachtet sie als seiner Verfügungsmacht unterworfen; ihre Eigenberechtigung hatten sie verloren, ihre Existenzmöglichkeit war ihnen verliehen. Die Formel, in der Montgelas auf dem Höhepunkt der Reformgesetzgebung, im Jahre 1808, eine historisch erwachsene und noch bestehende Einrichtung mit dem modernen Staat, in dem die Hoheitsrechte nicht mehr patrimoniale Rechte sind, sondern ihre Quelle in der absoluten Herrschergewalt haben, zu vereinbaren suchte, lautet: Aus einer *iurisdictio propria* war eine *iurisdictio delegata* geworden<sup>52)</sup>. Hier war es nach manchen Jahren,

in denen außen- und innenpolitische Erwägungen oft ad hoc bestimmten, was zu geschehen habe, gelungen, das Verhältnis zwischen Monarch und Standesherrn in einem bestimmten Bereich hoheitlicher Gewalt theoretisch zu lösen. Wenn auch in den folgenden Jahren Bestrebungen wach wurden, den Wirkungskreis der Patrimonialgerichte zu erweitern, weil man es etwa als inkonsequent ansah, die streitige Gerichtsbarkeit zu nehmen und die freiwillige anzuerkennen<sup>53)</sup>, so blieb der Grundsatz, daß die gutsherrliche Gerichtsbarkeit nur von der Quelle aller Gerichtsbarkeiten im Reiche, dem Souverän, ausgehe und nur mit dessen besonderer Ermächtigung ausgeübt werde<sup>54)</sup>, bis zum Ende des Rheinbundes doch erhalten.

Diese Behandlung alter ständischer Rechtspositionen gab in Bayern der Eigentumsgarantie, die hier wie in Westfalen in gleicher Weise ausgesprochen war, eine viel weitergehende Bedeutung. Während sich in Westfalen die Standesherrn auf die Eigentumsgarantie nicht anders berufen konnten als alle anderen Bürger, das heißt mit ihrem aller Hoheitsrechte entkleideten, dem freien bürgerlichen Eigentum gleichgestellten Gut<sup>55)</sup>, standen den bayerischen Grundherren nach wie vor Hoheitsrechte zu; daß sie ihnen verliehen waren, begründet eine abweichende theoretische Wertung, ändert aber nichts an der Tatsache, daß die Adligen auf ihrem Grund und Boden diese Rechte besaßen. In einer Situation zeigte sich sogar sehr deutlich, daß diese Rechte auch Vermögenswert hatten. Als es darum ging, daß die einzelnen Gutsherren in ihren Bezirken, in denen sie Gerichtsbarkeit ausüben wollten, eine Mindestzahl ansässiger Familien brauchten<sup>56)</sup>, ging plötzlich ein wilder Schacher mit den Gerichtsrechten über Familien los, den Doeberl, der sich auf eine Zusammenstellung des Innenministeriums stützt, "einen Rückfall in die schlimmsten mittelalterlichen Zustände" nennt<sup>57)</sup>. Offensichtlich brachten diese Manipulationen starke Kritik durch die öffentliche Meinung hervor<sup>58)</sup>. Daß Menschen wie Ware behandelt wurden, konnte durch keine Eigentumsgarantie mehr entschuldigt werden.

Selbstverständlich wurde auch die Leibeigenschaft aufgehoben<sup>59)</sup>. An bestimmten begrenzten Dienstleistungen, "gemessenen Fron-den"<sup>60)</sup>, nahm man jedoch so wenig wie in Westfalen Anstoß.

Die Behandlung des Adels, wie sie geschildert wurde, verhinderte freilich auch in Bayern nicht, daß die bisher Privilegierten der allgemeinen Steuer- und Wehrpflicht unterworfen wurden. Die in der zitierten Verordnung vom Juni 1807<sup>61)</sup> aufgestellten Grundsätze, daß der gemeinschaftliche Genuß der persönlichen Sicherheit und des Eigentums die "allgemeine Teilnahme an den Staatslasten" erfordere, blieben unverändert maßgebend und wurden auch energisch durchgesetzt<sup>62)</sup>. Hier konnte auch keine Rücksicht genommen werden; denn die Finanznot war brennend. Lang erzählt wiederum in drastischer Weise, wie die Staatsdiener um ihr Gehalt kämpfen mußten, wie sie "zu Hunderten in eine Reihe gestellt standen, um zur Kasse eingelassen zu werden", und wie dann doch nur wenige Leute einen Teil auf Abschlag erhielten. Die Beamten des auswärtigen Amtes waren bevorzugt, weil sie ihre Bezüge von Herrn Seligmann, des Königs Bankier, erhielten<sup>63)</sup>.

In gleicher Weise von reiner Notwendigkeit bestimmt war die Heeresverfassung. Noch im Wehrgesetz vom Januar 1805<sup>64)</sup> waren zahlreiche Ausnahmen mit Rücksicht auf Stand, Beruf und Religion ausdrücklich vorgesehen. Die Verfassung nennt keine Ausnahmen mehr<sup>65)</sup>, doch kannte die Praxis noch zahlreiche individuelle Befreiungsmöglichkeiten. Von 1809 ab hörten aber auch diese wegen der zunehmenden kriegerischen Verwicklungen auf<sup>66)</sup>.

## Die Organisation des Staates

Allen Rheinbundstaaten war gemeinsam, daß in ihnen eine umfassende Neugestaltung des gesamten Behördenwesens stattfand. Hierbei ergeben sich auch kaum Differenzierungen zwischen Westfalen, Berg und Bayern. Daß die Exekutive ganz der Hand des Königs anvertraut ist, bildet in Bayern wie überall den Ausgangspunkt. An der Spitze der Verwaltung war das Ressortsystem vorgesehen; in Bayern sind es die fünf sogenannten klassischen Ministerien: Äußeres, Inneres, Finanzen, Justiz und Kriegswesen, deren Leiter dem König für den genauen Vollzug seiner Befehle und für jede Verletzung der Konstitution verantwortlich sind. Diese Aufspaltung, in der das Streben nach einer möglichst sachgerechten Verwaltung seinen Ausdruck findet, war tatsächlich dadurch überbrückt, daß Montgelas, auch dirigierender Minister genannt, allein drei Ressorts, nämlich das auswärtige, die inneren Angelegenheiten und Finanzen, nach und nach in seiner Hand vereinigte und auch in den übrigen Ministerien keinen politisch bedeutsamen Akt ohne seine Mitwirkung geschehen ließ<sup>67)</sup>.

Keinerlei Besonderheit weist auch die Stellung des bayerischen Staatsrates auf.

Die "allgemeine Nationalrepräsentation", deren Struktur, entgegen ihrer Bezeichnung, keine andere sein sollte als die der westfälischen Reichsstände, wurde zwar in der Verfassung groß proklamiert, gedieh aber nicht einmal zu der Bedeutungslosigkeit der westfälischen Versammlung; sie trat nämlich überhaupt nie zusammen.

Auf den einzelnen Verwaltungsstufen herrschte das gleiche System, das man von den westdeutschen Staaten kennt; dem Präfekten entsprach der königlich bayerische Generalkommissär. Neben diesem existierten schließlich die sogenannten Deputationen, die ebenso wenig Befugnisse wie die westfälischen Räte besaßen.

Ein besonderes Problem war hingegen in Bayern die Gemeindeverfassung. Vor Erlaß der Konstitution waren den Gemeinden ihre

Privilegien ausdrücklich bestätigt worden<sup>68)</sup>; nachdem alle besonderen Verfassungen aufgehoben waren<sup>69)</sup>, konnte es nicht mehr dabei bleiben, daß die Gemeinden eigene Rechte, wenn auch unter Aufsicht, ausübten. Sie mußten vielmehr als unterste Stufe in den einheitlichen staatlichen Verwaltungsapparat eingegliedert werden<sup>70)</sup>. Die Gemeindeordnung sah dementsprechend vor, daß die Gemeinden staatliche Verwaltungskörperschaften werden.

Ihre Gerichtsbarkeit, das letzte Zeichen von Selbstverwaltung, wurde ihnen nun entzogen, während bisher lediglich ein staatlicher Kommissär den Vorsitz im Magistrat, der aber Gemeindebehörde geblieben war, geführt hatte. So waren jetzt zum Beispiel die in den 28 größeren bayerischen Städten ernannten Polizeidirektoren Staatsorgane. Soweit die Gemeinden Aufgaben durchführten, die nur sie selbst berührten, wie die Verwaltung des Gemeindevermögens, sollten sie unter beständiger Kuratel des Staates stehen<sup>71)</sup>. Zweifellos wollte Montgelas bei der "Verstaatlichung" der Gemeinden konsequenter vorgehen als bei der Behandlung des Adels; denn die Standesherren waren nie, auch wenn sie Rechte ausübten, die vom Staat delegiert waren, Teil der einheitlichen Verwaltung.

Die Verwirklichung der neuen Gemeindeverfassung stieß jedoch auf so viele Widerstände, daß sie nur in einigen Großstädten durchgeführt werden konnte, und auch hier erst nach einigen Jahren<sup>72)</sup>. Montgelas erkannte natürlich, daß dadurch in seinem System eine Lücke entstand, war aber nicht gewillt, zurückzuweichen. Er glaubte immer, daß seine Absichten durchgesetzt werden könnten, wenn nur noch eingehendere Ausführungsbestimmungen geschaffen würden<sup>73)</sup>.

Diese letzte Tatsache weist nun auf die Erscheinung hin, die den Staatsneubau Bayerns ganz allgemein kennzeichnete. Es war jene wahre "Organisationswut", die immer neue Verordnungen verkünden ließ, die zu immer neuen Maßnahmen führte und die, kaum daß etwas erledigt war, schon wieder neue Veränderungen und vermeintliche Verbesserungen schuf. Lang<sup>74)</sup> hatte den Eindruck, daß überhaupt

das Organisieren an sich, ohne daß es auf ein konkretes Ziel allein angekommen wäre, eine Lieblingsbeschäftigung der bayerischen Regierung gewesen sei. Alle paar Jahre teilte man Bezirke neu ein, veränderte die Kompetenzen und Geschäftsordnungen und versetzte Beamte. Das hieraus resultierende ständige Gefühl der Ungewißheit habe, so meint Lang, die Verwaltungstätigkeit bei den subalternen Organen gehemmt, weil niemand wußte, ob, was heute richtig, morgen schon falsch sei, und Nachteil bringen könne. Der Grund<sup>75)</sup> für diese Unbeständigkeit lag sicher auch in den dauernd wechselnden Zeitereignissen, von denen aber Bayern weniger betroffen wurde als die nordwestdeutschen Rheinbundstaaten; Westfalen, Berg und Frankfurt mußten starke Gebietsveränderungen und grundlegende Verfassungsumgestaltungen über sich ergehen lassen. Trotzdem erreichte die "Vielregiererei" nirgends das Ausmaß wie in Bayern. Man hatte noch zu sehr die Erinnerung an die Zustände unter der Regierung Karl Theodors und glaubte nun, besonders schnell aufholen zu müssen, was versäumt worden war.

Das Regime Karl Theodors hatte den neuen bayerischen Staat noch mit einer anderen Hypothek belastet, nämlich mit einer durch und durch korrupten Beamtschaft. In den wenigen Jahren des Rheinbundes konnte diese natürlich nicht annähernd ersetzt werden. Lang macht die Kennzeichnung dieser Zustände zum eigentlichen Zentrum seiner Schilderung der innenpolitischen Verhältnisse Bayerns<sup>76)</sup> und entwirft ein wahrhaft erschütterndes Bild<sup>77)</sup>. Was er an Anklagen aufeinanderhäuft, reicht von Amtsunterschlagung und Bestechung über Rechtbeugung und Erpressung bis zum Mord. Dazu kam, daß diese Taten meist ungesühnt blieben. Lang sagt, daß der Angeklagte, wenn er ein Beamter, Adeliger, Geistlicher oder reicher Jude war, jederzeit durchkam, während Kläger oder Richter, wenn es wirklich zu einer ernsthaften Untersuchung kam, von der Rache erreicht wurden und bestenfalls strafversetzt wurden<sup>78)</sup>.

Diese Verhältnisse herrschten<sup>79)</sup>, während andererseits Bayern in der "Haupt- und Landespragmatik über die Dienstverhältnisse der

Staatsdiener vorzüglich in Beziehung auf ihren Stand und Gehalt"<sup>80)</sup> ein Beamtengesetz besaß, das wegen seiner hervorragenden Qualität als eine der glänzendsten Leistungen Montgelas' überhaupt galt<sup>81)</sup> und das ein Jahrhundert lang Rechtsgrundlage der öffentlichen Dienstverhältnisse in Bayern war.

Die Behördenorganisation erweist sich insgesamt als der Teil des Verfassungslebens, in dem Montgelas mit besonderer Schaffenskraft plante und anordnete, um seine Ideen durchzusetzen. Auf der unteren Verwaltungsstufe gelang ihm aber kein vollständiger Sieg über die bestehenden Verhältnisse.

### Gewissensfreiheit und Kulturpolitik

Im Jahre 1801 suchte der Mannheimer Kaufmann Michel bei dem Münchener Magistrat um die Erteilung des Bürgerrechts und der Konzession für eine Weingaststätte nach. Der Magistrat lehnte aus Abneigung gegen den pfälzischen Protestanten und außerdem auch wegen wirtschaftlicher Rivalität den Antrag ab. Der Kaufmann wandte sich nunmehr an die Staatsregierung und berief sich auf das kurfürstliche Reskript vom 10. 11. 1800<sup>82)</sup>. In diesem Reskript wurde Nichtkatholiken die Möglichkeit eröffnet, sich in Bayern niederzulassen. Der Kurfürst hatte zur Begründung ausgeführt<sup>82a)</sup>: "Was haben alle Stände gewonnen, welche der Alleinherrschaft ihrer Kirche, der Einheit ihrer Religion alles aufopfert? Man vergleiche ihren Wohlstand mit jenem solcher Staaten, welche ohne Rücksicht auf Religion fremder Industrie und Cultur offenstehen, und wo man diese durch Aufnahme solcher nützlicher Fremden einheimisch zu machen weiß. Warum sollten nicht mehrere Religionsverwandte als Brüder einer Familie, als Söhne eines Vaters, als Untertanen eines Fürsten, als Glieder einer und eben derselben Gesellschaft aus einem gemeinschaftlichen Interesse

der öffentlichen Sicherheit und Wohlfahrt, durch ein gemeinschaftliches Band in glücklicher Ruhe und Einheit beisammen leben können? Haben nicht alle christlichen Religionen eine gemeinschaftliche Moral, einen gemeinschaftlichen Lehrer? Erkennen sie nicht die nämlichen Pflichten, auf deren Erfüllung eigentlich die Glückseligkeit der Staaten beruht? Entsteht nicht dadurch eine Gleichheit in ihren Gesinnungen, Übereinstimmung in ihren moralischen Handlungen? Können sie nicht als gute Bürger einerlei Gesetzen gehorchen, wenn sie schon an verschiedenen Altären beten?"<sup>83)</sup>.

Daß die Regierung dem Kaufmann recht geben würde, war zu erwarten. Sie tat aber wesentlich mehr, und zwar zu einer Zeit, als die gemeindliche Selbstverwaltung noch bestand<sup>84)</sup>. Der Kurfürst befahl nämlich am 29.7.1801 dem Münchener Magistrat, "spätestens morgen Abend um 6 Uhr dem Handelsmann Michel das Bürgerrecht zu erteilen, widrigenfalls ich mich genötigt sehen würde, die strengsten Mittel zu ergreifen"<sup>85)</sup>.

Das Dekret aus dem Jahre 1800 steht am Anfang einer Entwicklung, in der schrittweise die volle Parität zwischen den Konfessionen herbeigeführt wurde. Nach und nach erhielten die evangelischen Untertanen lutherischen und reformierten Bekenntnisses alle bürgerlichen Rechte, wie das Recht des Liegenschaftserwerbes, und alle öffentlichen Rechte, wie das gleiche Recht auf Zutritt zu öffentlichen Ämtern, zugebilligt. Es wurde verboten, daß dem Abschluß von Mischehen irgendein Hindernis in den Weg gelegt wird, und die Entscheidung über die religiöse Erziehung der Kinder war allein den Eltern überlassen. In protestantischen Gegenden Neubayerns, Schweinfurt, Ansbach, Bayreuth, entstanden katholische Gemeinden, in Altbayern evangelische Gemeinden, und am Hofe gab es, da die Gemahlin des Kurfürsten evangelisch war, einen evangelischen Hofprediger<sup>86)</sup>. Ihren Höhepunkt fand diese Entwicklung mit der Verkündung "vollkommener Gewissensfreiheit" durch die Verfassung<sup>87)</sup> und durch das Religionsedikt vom 24.3.1808<sup>88)</sup>.

Angesichts der Bedeutung, die der Begriff "Gewissensfreiheit" heute hat, muß von vornherein berücksichtigt werden, daß in der Konstitution nicht von uneingeschränkter Gewissensfreiheit die Rede ist. Die ganze Entwicklung zeigt vielmehr, daß Gewissensfreiheit nur innerhalb des Rahmens, den der christliche Glaube schafft, möglich ist. Gewissensfreiheit bedeutet, daß man sich nunmehr auch zu einer nichtkatholischen christlichen Konfession bekennen und ihren Kultus ausüben kann, ohne irgendwelchen staatsbürgerlichen Nachteilen ausgesetzt zu sein. Auf die Gewissensfreiheit kann sich aber nicht berufen, wer sich zu einer nichtchristlichen Religion oder überhaupt zu keinem Glauben bekennt; denn "der Glaube an Jesus Christus als Gottmenschen und Erlöser bleibt die Grundlage des gesamten gesellschaftlichen Verbandes und öffentlichen Lebens"<sup>89)</sup>. Innerhalb dieses gesteckten Rahmens, dem der Gedanke zugrundeliegt, daß die christlichen Konfessionen Gemeinsamkeiten haben, erkennt man aber eine in der Entwicklungsgeschichte der Grundrechte höchst bemerkenswerte Besonderheit.

Es sei noch einmal an den Fall des Mannheimer Kaufmannes erinnert. Die Regierung hatte einer bestimmten Gruppe von Bürgern Rechte gegeben, und es war möglich, daß ein einzelner sein Recht gegen die Verwaltungsbehörden durchsetzte. Diese beiden Merkmale, Gewährung eines Rechtes durch den Staat an jedes Individuum und Möglichkeit der Durchsetzung<sup>90)</sup>, sind somit von Anfang der Regierung Montgelas an typisch für die Vorstellung von Gewissensfreiheit, und die Aufnahme dieses Begriffes in die Konstitution zeigt, daß hier zum ersten und in der Rheinbundzeit einzigen Mal in Deutschland Ansätze zu einem Grundrechtskatalog formuliert werden.

Zur Kennzeichnung des Grundrechtsbegriffes muß eine Abgrenzung nach zwei Seiten erfolgen.

Die Gewissensfreiheit wurde den Bürgern durch den Staat gewährt, sie ist ohne ihn nicht denkbar; sie setzt eine staatliche Ordnung voraus und bezieht sich nur auf den geistigen Bereich, der die Grundlage

eben dieser Ordnung ist<sup>91)</sup>. Damit ist der Gegensatz zur französischen Auffassung der Grundrechte, die in der Menschen- und Bürgerrechtserklärung zum Ausdruck kommt, evident. Denn deren grundlegende Aussage war es, daß die Menschenrechte unabhängig von jeder staatlichen Gewalt bestehen; sie sind natürlich, und der Staat hat die Aufgabe, diese bereits vorhandenen Rechte zu schützen<sup>92)</sup>. Die Proklamierung ist untrennbar verbunden mit einer radikalen Verneinung der bisherigen staatlichen Ordnung. Nur weil die Rechte des Menschen nicht beachtet wurden, kam es nach der Überzeugung der französischen Revolutionäre zum öffentlichen Unglück und zur Verdorbenheit der Regierungen in der Gegenwart<sup>93)</sup>.

Der andere Unterschied liegt darin: Wenn bisher von Forderungen der Bürger in Deutschland gesprochen wurde<sup>94)</sup>, dann ging es nur darum, innerhalb einer bestehenden Ordnung die politische Stellung des Bürgertums gegenüber den Ständen Adel und Geistlichkeit zu verbessern. Es kam nicht darauf an, festzustellen, daß der einzelne Bürger ein Recht auf diese Verbesserung hat; Grundrechte waren nichts anderes als objektive Regeln, nach denen die politische Ordnung gestaltet werden sollte.

Auch die westfälische Verfassung sagt nur, daß die vor dem Gesetz gleichen Untertanen die Gottesdienste der verschiedenen Religionen frei ausüben können<sup>95)</sup>, spricht damit ein durch den Gleichheitssatz bedingtes Ordnungsprinzip aus und ist noch weit entfernt davon, dem einzelnen Bürger ein subjektives Recht zuzubilligen oder überhaupt von "Gewissensfreiheit" zu sprechen.

Die in Bayern getroffenen Maßnahmen der Regierung wurden in der Bevölkerung ohne Widerspruch aufgenommen, wozu eine liberale Haltung des Klerus beitrug<sup>96)</sup>. Doeberl schreibt, daß unter der duldsamen Herrschaft Max Josephs ein so friedliches, echt christliches Zusammenleben der Konfessionen geherrscht habe, wie es später kaum jemals wieder erreicht worden sei.

Nur vereinzelt gab es Ausnahmen, wie zum Beispiel an der Akademie der Wissenschaften, Dort kam es wegen der angeblich zu zahlreichen Berufungen norddeutscher protestantischer Gelehrter unter der Führung des Vorstandes der Hof- und Staatsbibliothek Freiherrn von Aretin zu Angriffen gegen die "borussierenden" Kollegen. Friedrich Jakobs, selbst norddeutsches Mitglied der Akademie, bis er wegen der persönlichen Injurien Bayern verließ, berichtet darüber. In einem Brief<sup>97)</sup> sagt er: "Wir sind fast in Zeiten zurückgeworfen, wo Fremder und Feind für eins galten. Die Vorzüge der südlichen (katholischen) Naturen gegenüber den nordischen Ungeheuern (Protestanten) werden dauernd betont"<sup>98)</sup>.

Bei der Gestaltung der Beziehungen zwischen dem Staat und den Religionsgesellschaften selbst hatte sich der aufgeklärte Montgelas zunächst mit Problemen auseinanderzusetzen, die, jedenfalls in diesem Umfang, nur in Bayern auftauchten. Der rustikalen Frömmigkeit mit derbem Humor und einer Vorliebe für deftige Theatralik vereinende altbayerische Volkscharakter hatte im Laufe der Jahrhunderte ungezählte Bräuche ersonnen, die in dem religiösen Leben der Bevölkerung weiten Raum einnahmen. Meist handelte es sich um harmlosen Aberglauben, aber zum Teil hatten sich diese Bräuche zu unglaublichen Geschmacklosigkeiten ausgewachsen; gegen dieses Brauchtum schritt die Regierung energisch ein<sup>99)</sup>.

Bei der Veräußerung der Klöster, die wie in Westfalen konsequent betrieben wurde<sup>100)</sup>, war Montgelas weniger geschickt als Jerome, weil nämlich mit der geschäftlichen Abwicklung eine Regierungskommission und kein Bankhaus beauftragt war<sup>101)</sup>.

Das Staatskirchenrecht Bayerns<sup>102)</sup> unterscheidet sich im ganzen nicht vom westfälischen. Hier wie dort sind die Kirchen in ihren inneren Angelegenheiten autonom; die geistliche Gewalt wird, wenn nicht Mißbrauch mit ihr getrieben wird, nicht behindert. Hier wie dort sind aber die drei christlichen Konfessionen öffentliche Gesellschaften<sup>103)</sup>, die in allen Fällen, "die auf den politischen und

verfassungsmäßigen Zustand des Staatsganzen wie auf die bürgerlichen Verhältnisse seiner Mitglieder Bezug haben", die Überordnung des Staates anerkennen müssen<sup>104)</sup>.

Der Ausgangspunkt der Schilderung des bayerischen Verfassungslebens in der Rheinbundepoche war die Beobachtung, daß an der Wende des 18. zum 19. Jahrhundert eine eigenständige Entwicklung begann, in der die modernen staatsgestaltenden Kräfte langsam die Oberhand über die hergebrachten Verhältnisse gewannen, ohne sie aber völlig zu beseitigen.

So wenig ein Bruch in der bayerischen Verfassungsgeschichte bei der Gründung des Rheinbundes stattfand, so wenig bewirkte der Sturz Napoleons eine tiefgreifende Veränderung in Bayern, während die nordwestdeutschen Rheinbundstaaten aufgelöst wurden. Gewiß, jetzt setzt eine umgekehrte Tendenz ein; die Adelsrechte werden befestigt, die gutsherrliche Gerichtsbarkeit wieder erweitert, aber viele Grundlagen der staatlichen Organisation waren für dauernd gelegt worden<sup>105)</sup>.

Nichts kennzeichnet dies deutlicher als die Tatsache, daß die Männer, die an der Spitze des bayerischen Staates standen, 1815 die gleichen waren wie 1810. Montgelas war Minister<sup>106)</sup>; die Grafen Arco, Thürheim, Preysing, Törring, die Barone Aretin, Cetto, Lerchenfeld, von den Geheimen Räten Zentner, Krenner und andere und schließlich auch der Ritter von Lang bildeten nun eine Kommission, die Bayern mit einer den neuen Verhältnissen angepaßten Konstitution versehen sollte; obwohl nunmehr von Wien die Aufforderung zu eifrigem Arbeiten kam, unterzogen sich die alten Exzellenzen auch ihrer neuen Aufgabe ohne Hast und reaktionären Eifer<sup>107)</sup>.

## B. Baden

### Die politische Lage im Rheinland

Mit dem Aussterben der Linie Baden-Baden wurde die zweihundert-jährige Trennung der beiden badischen Markgrafschaften Baden-Baden und Baden-Durlach beendet. Unter Markgraf Karl Friedrich, einem Vertreter des aufgeklärten Absolutismus, bildete sich im 18. Jahrhundert ein gefestigter, mit einem straff organisierten Beamtenapparat versehener badischer Staat. Dieser erhielt durch den Reichsdeputationshauptschluß 1803 mit den reichsunmittelbaren und geistlichen Territorien Südbadens und des westlichen Bodenseegebietes, sowie den kurpfälzischen Landen rechts des Rheines großen Gebietszuwachs. Schließlich erreichte mit dem Abschluß des Rheinbundes<sup>108)</sup> das jetzt geschaffene Großherzogtum Baden die Herrschaft über den bisher österreichischen Breisgau und über Besitzungen im Main-Jagstgebiet, wie zum Beispiel über das Gebiet der Fürsten und Grafen von Löwenstein - Wertheim<sup>109)</sup>.

Die Aufgaben, die sich aus diesen territorialen Vergrößerungen ergaben, waren die gleichen wie in den anderen Staaten: Landesteile mit verschiedener verfassungsrechtlicher Struktur mußten in eine einheitliche Form zusammengefaßt werden. Die Verschiedenheit bestand in Baden vor allem darin, daß die Markgrafschaft schon jahrzehntelang ein Einheitsstaat war, während der Breisgau noch eine ständische Repräsentation besaß. Nichts war eher zu erwarten, als daß die Entwicklung zu einem modernen Staatsgebilde sich in ruhigen Bahnen und stetig vollziehen würde; denn der schon 75 Jahre alte Großherzog war, obwohl er festgegründete Vorstellungen von einem absoluten Landesherrn hatte, rücksichtslosen und plötzlichen Eingriffen abgeneigt und sein Enkel und Nachfolger Karl, der Sohn des 1801 verstorbenen Erbprinzen Karl Ludwig, war ein energieloser und untätiger Mensch, von dem keine politischen Überraschungen zu erwarten waren<sup>110)</sup>.

Zu einer derartigen Entwicklung kam es aber keineswegs. Die Geschichte Badens in der Rheinbundzeit ist eine Geschichte persönlicher Rivalitäten zwischen den Politikern, dauernder Intrigen und sogar Hochverrats<sup>111)</sup>. Als Beispiel seien nur die Macheschaften der Gräfin Hochberg, der zweiten Gemahlin Karl Friedrichs, genannt, die im November 1808 fast zu einem Staatsstreich geführt hätten. Aus Enttäuschung darüber, daß nicht für die Bezahlung ihrer Schulden gesorgt wurde, plante sie mit Hilfe einiger politischer Abenteurer eine völlige Umgestaltung des Staates nach französischem Muster, wobei - das war für die Gräfin das wichtigste - ihre Schulden zu Nationalschulden erklärt werden sollten. Der Plan konnte in letzter Minute verhindert werden<sup>112)</sup>.

Die Folge dieser Verhältnisse war es, daß in den obersten Beamtenstellen ein ständiger Wechsel stattfand, daß insbesondere die leitenden Staatsmänner nur verhältnismäßig kurze Zeit in ihren Positionen blieben, wobei der Nachfolger jeweils andere Ziele verfolgte als der Vorgänger. So waren zunächst die Edikte und Konstitutionsentwürfe Brauers, eines maßvollen und den bestehenden Verhältnissen wohlwollend gegenüberstehenden Mannes<sup>113)</sup>, die auffallendsten Zeugnisse der Verfassungsentwicklung in dem jungen Großherzogtum. Im Sommer 1808 trat plötzlich der Freiherr von Dalberg, ein Sohn des Mannheimer Theaterintendanten und Neffe des Fürstprimas, in den Vordergrund. Er war bisher badischer Gesandter in Paris gewesen und wurde von dem französischen Gesandten dem Großherzog sehr warm empfohlen. Daß dabei aber irgendein Zwang auf die inneren Angelegenheiten Badens ausgeübt würde, untersagte Napoleon strikt<sup>114)</sup>. Dalberg wollte eine Angleichung an die Verhältnisse in Bayern und Westfalen herbeiführen<sup>115)</sup>. Vom Frühjahr 1809 bis zum Ende des Jahres 1810 war dann Reitzenstein der leitende badische Staatsmann. Er gab dem Großherzogtum seine neue Organisation, was wiederum nach Reitzensteins Sturz, der das Ergebnis der dauernden Hetze des französischen Gesandten Bignon war<sup>116)</sup>,

die Kritik Brauers und weitere, wenn auch nicht sehr weitreichende Änderungen hervorrief<sup>117)</sup>.

Dieser äußere Ablauf der Geschehnisse verhinderte in Baden eine kontinuierliche Verfassungsentwicklung. Es wurde manches geplant, aber, bevor es ausgeführt werden konnte, waren die Pläne durch einen Regierungswechsel häufig schon überholt. Charakteristisch hierfür ist die Tatsache, daß in Baden eine Reihe von Konstitutionsentwürfen fertiggestellt wurden, ohne daß je eine Konstitution verkündet worden wäre. Die von Brauer schon kurz nach Unterzeichnung der Bundesakte und im März 1808 niedergeschriebenen Entwürfe für Edikte, die sich mit den grundlegenden Fragen des Staatsaufbaues befaßten, wurden durch die von Dalberg im Sommer 1808 inspirierten Verfassungsberatungen überholt. Am 19.8. legte der Staatssekretär Dalbergs, Schmitz, einen fertigen Entwurf vor<sup>118)</sup>, der ausgiebig beraten und mehrfach abgeändert wurde. Schließlich präsentierte Anfang 1809 Brauer einen weiteren kompletten Entwurf<sup>119)</sup>. Das Schicksal aller dieser Arbeiten war es, ad acta gelegt zu werden. Am 14.3. 1809 gab Freiherr Karl Friedrich Reinhard von Gemmingen, ehemaliger Ritterhauptmann im Kanton Odenwald, der Ende 1806 vom Großherzog zum Kabinettsminister berufen worden war und bei den Verfassungsberatungen den Vorsitz führte, die Akten zur einstweiligen Aufbewahrung in das geheime Kabinett zurück<sup>120)</sup>.

Einzelne Abschnitte der Verfassungsentwicklung, in denen bestimmte Tendenzen bald stärker, bald schwächer verfolgt wurde, können in den meisten Rheinbundstaaten festgestellt werden; die Labilität des inneren Zustandes eines Staates, der von seinem eigenen Erbprinzen mit einem Kartenhaus<sup>121)</sup> verglichen wurde, ist dagegen im Rheinbund einmalig<sup>122)</sup>.

## Das Wirken Brauers

Unter den badischen Staatsmännern konnte der Staatsrat Brauer den relativ größten Einfluß behaupten. Die Organisation des Großherzogtums bis zum Frühjahr 1808 wurde fast allein von ihm durchgeführt, bei dem Dalbergischen Verfassungsprojekt spielte er vor allem am Schluß eine Rolle und schließlich gehörte er auch nach dem Sturz Reitzensteins wieder zu den maßgebenden Politikern.

Johann Nikolaus Friedrich Brauer<sup>123)</sup> entstammte einer streng lutherischen hessischen Beamtenfamilie, die von pietistischen Einflüssen nicht frei war. Er besaß ein frommes, empfindsames Gemüt und verkehrte auch während seiner Tätigkeit im badischen Staatsdienst in einem gläubigen und erbaulichen Kreise, zu dem Hebel und Jung-Stilling gehörten. Brauer hatte in Göttingen studiert und dort gelernt, die Verfassung aus der geschichtlichen Entwicklung des Reiches zu verstehen und zu würdigen. Andreas<sup>124)</sup> rückt Brauer in die Nähe Justus Möasers, weil die politische Welt beider das Reich und seine ständische Ordnung, deren Mängel sie freilich nicht verkannten, gewesen seien, während die Revolution mit ihrer Forderung nach Menschenrechten beide abgestoßen habe. Zweifellos brachte aber Brauer dem modernen Territorialstaat mehr Verständnis entgegen; man kann in ihm wohl einen Vertreter der politischen Richtung sehen, deren Verbreitung in Deutschland schon wiederholt erwähnt wurde<sup>125)</sup>.

Im Großherzogtum Baden traten die Gegensätze zwischen Altem und Neuem nicht wie in Bayern bei der Frage nach der Gemeindeverfassung hervor, sondern bei den Beratungen über die Organisation der Verwaltungsspitze, die um die Jahreswende 1806/07 stattfanden. Während Reitzenstein, damals noch Vertreter Badens in Paris, mit dem Blick auf Württemberg und Bayern das Ressortsystem empfahl und gegen die kollegiale Behandlung der Verwaltungsangelegenheiten Stellung nahm, blieb nach der endgültigen Ausarbeitung, die von Brauer stammt<sup>126)</sup>, das bisherige Geheime Ratskollegium

praktisch als Plenum der vier eingerichteten Departements, des Finanz-, Staats-, Justiz- und Polizeidepartements, erhalten. Das Entscheidende war dabei, daß diesem Plenum, in das übrigens nur Adelige kommen konnten<sup>127)</sup>, viele wichtige Gegenstände zur Beratung zugewiesen waren, die kollegial behandelt und durch Mehrheitsbeschluß entschieden wurden. Von der bürokratischen Organisation der anderen Rheinbundstaaten war diese Lösung weit entfernt.

Ebenfalls kurz nach Gründung des Rheinbundes hatte Brauer bereits dem Großherzog den Entwurf einer Konstitution vorgelegt<sup>128)</sup>. Diesem Entwurf ließ Brauer in den nächsten 2 1/2 Jahren zwei weitere folgen<sup>129)130)</sup>. Darüber hinaus liegt von ihm eine umfangreiche, im Staatsrat abgegebene Stellungnahme zu dem Schmitzschen Verfassungsplan vor<sup>131)</sup>. Diese vier Dokumente geben in erster Linie einen Eindruck von den staatsrechtlichen Vorstellungen Brauers. Neben dem Vorschlag, "möglichst das Alte und, wo es verschieden ist, aus ihm das Beste beizubehalten, es aber in seinen Benennungen und Formen dem Zeitgeist anzupassen, der nicht mehr alles tragen kann, was er sonst trug, aber gar leicht sich mit Worten statt Sachen sättigen läßt"<sup>132)133)</sup>, kommt auch die zweite Komponente, das Bekenntnis zur absoluten Souveränität des Monarchen, zum Ausdruck. Zu berücksichtigen ist natürlich, daß Brauer hierbei das jahrzehntelange milde Regiment des Großherzogs, der wie ein gütiger Vater über seinen Untertanen stand<sup>134)</sup>, und nicht ein Regime wie das König Friedrichs in Württemberg<sup>135)</sup> vor Augen hatte. Daß Brauer in der Konstitution kein Mittel sah, die Regierungsgewalt zu beschränken, sagt er deutlich in seinen zum Schmitzschen Verfassungsentwurf<sup>136)</sup> abgegebenen Bemerkungen über die Nationalrepräsentation, die der Großherzog am 5. Juli 1808 versprochen hatte<sup>137)</sup>.

Brauer stellt zunächst die Frage, wozu denn eine Bindung des Monarchen durch die Verfassung dienen solle. Er sieht den ersten möglichen Zweck darin, die Zustimmung der Nationalrepräsentation für

den Erlaß eines Gesetzes zu fordern. Seine Antwort darauf: "Es kommt dabei viel Aufwand, viel Schreiberei und - laut Erfahrung - kein Nutzen heraus". Sodann kann eine derartige Versammlung den Zweck haben, die Wirksamkeit der Steuererhebung durch den Monarchen von der Bewilligung der Abgeordneten abhängig zu machen. Dagegen wendet er ein, Englands Beispiel beweiße, daß man damit nichts erreiche, als daß ein Bestechungssystem der Regierung organisiert, die Nation demoralisiert und ihrem Beutel dennoch nicht ein Kreuzer erstattet wird. Schließlich gesteht Brauer zu, daß die Repräsentation die Aufgabe haben könne zu verhindern, daß die Güte des Regenten<sup>138)</sup> von einer nicht im gleichen Maße gütigen Umgebung bei Regierungsakten mißbraucht werden kann, glaubt aber auch insofern, daß die Repräsentation für die Souveränität bedenklich sei<sup>139)</sup>. Brauer schließt mit dem Satz: "Der nämliche Zweck, dünkt mich, läßt sich in dem Weg der Formen<sup>140)</sup> statt im Wege der Repräsentation erreichen, ohne jede Kosten und Wagnis auf sich zu nehmen".

Ganz ähnlich äußerte sich übrigens bei den Beratungen auch Professor Klüber<sup>141)</sup>, der Stände nur bei einem plötzlichen Wechsel der Staatsform, aber nicht in einem Staat, der jahrhundertlang eine monarchische Regierung hat, als dienlich ansieht.

Die Auffassung Brauers, die er mit einigen anderen Staatsräten wie Klüber teilte, fand schließlich den größeren Anklang. Während in dem Schmitzschen Entwurf zunächst den Ständen als einer regelmäßigen Einrichtung, die einmal im Jahr zusammentreten sollte, die Entscheidung über die Annahme von Gesetzen zuerkannt war<sup>142)</sup>, hieß es in einer abgeänderten Fassung<sup>143)</sup>, daß "nach den Bedürfnissen der Beratschlagungsgegenstände, sooft es nötig, ... eine hinreichende Anzahl rechtschaffener Bürger aus allen Ständen zu Rate" gezogen würden, Hiernach konnte von der Repräsentation als einer Einrichtung nicht mehr gesprochen werden. In seinem Plan vom Februar 1809 sagte Brauer dann, da man ja wegen des Ver-

sprechens durch den Großherzog um eine Repräsentation in irgend-einer Form schlecht herunkam, daß die Versammlung nur über das beratschlagen könne, was der Souverän ihr zu diesem Zweck vortragen läßt<sup>144)</sup>.

Die Erkenntnis, daß die westfälische Repräsentation "ein bloßes Spiegelgefechte" sei<sup>145)</sup>, war nun ganz deutlich in den badischen Verfassungsplan Brauers eingearbeitet. Bei diesem Stand der Entwicklung wurde dann das gesamte Projekt zu den Akten gelegt.

Die Behandlung staatsrechtlicher Einzelfragen, die Brauer in den sogenannten sieben Konstitutionsedikten vornahm, brachte die Umsetzung der beiden Ansatzpunkte seines Staatsdenkens, Geschichte und Vernunft, in die Praxis.

Von diesen sieben Edikten<sup>146)</sup> sind für die Charakterisierung des Brauerschen Wirkens vor allem das dritte<sup>147)</sup> über die Standesherrlichkeit, das vierte<sup>148)</sup> über die Grundherrschaft und das sechste<sup>149)</sup>, das unter dem Titel "Verfassung der verschiedenen Stände" von den einzelnen Klassen der Untertanen und ihren Rechten sprach, von Bedeutung. Nach dem Wortlaut der ersten beiden Edikte scheint die Situation gegenüber der in Bayern kaum verändert zu sein: Gesetzgebungsrecht, Militärhoheit, Kirchengewalt mit dem Patronatsrecht und das Recht der Steuererhebung stehen dem Fürsten zu; den Adligen bleiben örtliche Gerichtsbarkeit und Polizei und eine Reihe persönlicher Vorzüge. Nun fällt aber schon in der systematischen Anlage des sechsten Ediktes etwas auf, was in den anderen Rheinbundstaaten nicht wiederholt wurde. Diese Verordnung geht nämlich nicht von dem gemeinsamen Merkmal aller in Baden lebender Menschen, der Herrschaftsgewalt des badischen Großherzogs unterworfen zu sein, sondern von den Unterschieden mehrerer Personengruppen aus. Diese werden nach dem Grad der Beziehung zum Lande voneinander getrennt. Man unterscheidet die Fremden, die sich nur, ohne Staatsangehörige zu sein, in Baden aufhalten, von den sogenannten Schutzgenossen, die zu einem ganz bestimmten Zweck in Baden sind.

Dann gibt es natürlich die eigentlichen badischen Staatsbürger, die die badische Staatsangehörigkeit besitzen, und schließlich kennt die Verordnung den Begriff der Ortssassen. Diese Rechtsposition haben neben der Staatsbürgerschaft solche Staatsangehörige inne, die Mitglieder einer Gemeinde sind; der Wirkungskreis der mit dieser Position verbundenen Rechte ist kommunal beschränkt. Auch andere Rechte sind einzelnen der genannten Personenkreise zugeordnet; so steht etwa die Handels- und Gewerbefreiheit nur den Staatsbürgern zu<sup>149a)</sup>.

Daß hier eine andere grundsätzliche Vorstellung über die Gleichheit festgestellt werden muß, wird deutlicher, wenn man noch einmal die Konstitutionsentwürfe Brauers heranzieht. In dem ersten aus dem Jahre 1806 wie in dem letzten aus dem Februar 1808 kommt der Ausdruck "Gleichheit vor dem Gesetz" vor; in dem ersten Text<sup>150)</sup> sagt Brauer aber zugleich, daß der Unterschied der Staatsbürger nach dem Herren-, Ritter- und Bürgerstande beibehalten bleibt. Andreas<sup>151)</sup> bemerkt, daß demnach der Sinn des Ausdruckes "Gleichheit vor dem Gesetz" nicht restlos klar sei. Eine Stelle aus dem Brauerschen Werk "Beiträge zu einem allgemeinen Staatsrecht der rheinischen Bundesstaaten", die etwa zur gleichen Zeit entstanden<sup>152)</sup>, deutet aber eine Lösung des Problems zum mindesten an, nämlich dahingehend, daß Gleichheit vor dem Gesetz in dem allgemein verstandenen Sinne dem Verfassungsgedanken Brauers fremd war. Es heißt dort, daß die Staatsgewalt über die Mediatisierten eine andere sei als die Staatsgewalt über die übrigen Untertanen. Damit ist die Voraussetzung der Gleichheit vor dem Gesetz, daß alle Untertanen in ihrer Qualität gegenüber dem Monarchen gleich sind, verneint. Und gleichzeitig wird damit auch trotz aller äußeren Ähnlichkeit der Unterschied zu den Vorstellungen, die in Bayern herrschten, deutlich. In Bayern war es bei den nach der Verfassung erlassenen Edikten nie so, daß Rechte des Adels und des Souveräns einander gleichberechtigt gegenübergestellt wurden, sondern die Rechte der ehemaligen Standesherrn erschienen immer als privile-

gierende Ausnahmen des Grundsatzes, daß vor dem Gesetz Gleichheit herrsche.

Nur in einem einzigen Rheinbundstaat wurden Gedanken, wie sie Brauer hegte, geltendes Recht, in dem Großherzogtum Würzburg, das zwischen 1805 und 1814 noch eine kurze Periode der Unabhängigkeit von Bayern erlebte<sup>153)</sup>.

Dort wurde nämlich in der Verordnung vom 9. 6. 1807 "Die Rechte und Verbindlichkeiten der adeligen Gutsbesitzer und ihrer Untertanen im Großherzogtum Würzburg betreffend"<sup>154)</sup> verkündet, daß die Bevölkerung aus zwei Gruppen, den Adeligen und deren Untertanen besteht. Da also den Einwohnern des Großherzogtums nicht nur der Landesherr, sondern auch Adelige hoheitlich gegenüberstehen konnte, und da daher ihre Untertanenstellung von der der Adeligen verschieden ist, kann von Gleichheit vor dem Gesetz keine Rede sein.

#### Der Versuch Dalbergs und die Reform Reitzensteins

Das Jahr 1808, in dem in Bayern die Arbeiten an der Reform des Staates ihren Höhepunkt fanden, brachte für den jungen badischen Staat eine schwere Krise<sup>155)</sup>. Im Sommer dieses Jahres war, um die zerütteten Finanzen zu ordnen, Freiherr von Dalberg an die Spitze der Regierung getreten<sup>156)</sup>. Von Dalbergs ergebnislos endendem Verfassungsprojekt wurde im Zusammenhang mit der Darstellung der Gedanken Brauers schon gesprochen. Die von Dalbergs Staatssekretär Schmitz angefertigten, von Dalberg aber gebilligten und kommentierten Entwürfe zeigen deutlich, daß der Wortlaut der westfälischen und bayerischen Urkunde weitgehend kopiert wurde<sup>157)</sup>. Wenn diese Entwürfe in der Praxis durchgeführt worden wären, hätte der badische Staat völlig umgestaltet werden müssen.

Statt dessen kam es aber nur zu einer weiteren Änderung der Ministerialorganisation. Hier wurde das von Brauer als Plenum aufrechterhaltene Geheime Ratskollegium aufgelöst. Es gab nur noch die fünf Fachministerien, die bürokratisch organisiert waren. Als kollegiales Organ mit den bekannten Aufgaben wurde nun auch in Baden der Staatsrat geschaffen.

Die Ministerialorganisation blieb das einzige bedeutende Werk, das während der Tätigkeit Dalbergs auch praktisch wirksam wurde; denn die Ordnung der Finanzen durch Einführung der allgemeinen Steuerpflicht wurde in den wenigen Monaten des Dalbergischen Regiments erst vorbereitet<sup>158)</sup>. Mit den Plänen Dalbergs waren die Reformen, die im Zuge der Zeit lagen, angedeutet. In umfassender Weise durchgeführt wurden sie erst von 1809 an durch Reitzenstein.

Wegen seiner glänzenden Begabung kam Sigismund Karl Johann Freiherr von Reitzenstein schon sehr früh zunächst in bayreuthische und dann in badische Staatsdienste<sup>159)</sup>. In den neunziger Jahren war er Gesandter in Paris, erlebte den Aufstieg Bonapartes und gewann die bleibende Überzeugung von den Vorteilen des modernen Staates gegenüber den Verhältnissen in Deutschland.

Als er im Frühjahr 1809 die Regierungsgeschäfte im Großherzogtum übernahm, blieb er zunächst ein halbes Jahr ganz im Hintergrund und arbeitete privat den Plan für eine allgemeine Neugestaltung des Staatswesens aus<sup>160)</sup>. Aus diesen Arbeiten entstand das Organisationsdekret, das am 26.11.1809<sup>161)</sup> in Kraft trat. Reitzenstein sorgte im Unterschied zu seinem Vorgänger im Laufe des folgenden Jahres mit Nachdruck dafür, daß seine Ideen verwirklicht wurden. In Karlsruhe kursierte das Bonmot von der "Orkanisation" des Barons Reitzenstein<sup>162)</sup>.

Da durch Dalberg an der Spitze bereits eine Änderung eingetreten war, konnte Reitzenstein hieran anknüpfen und sich darauf beschränken, nun auch bei den mittleren und unteren Stellen eine einheitliche Verwaltung aufzubauen.

Bisher war Baden in drei Kreise eingeteilt gewesen, die mit den drei Teilen identisch waren, aus denen sich der Staat zusammensetzte: der Markgrafschaft als badischem Kernland, im Norden der Pfalzgrafschaft und im Süden der Landgrafschaft des Breisgaves. Nunmehr wurde an deren Stelle eine Gliederung in etwa gleich große Kreise, zehn an der Zahl, gesetzt. Den Kreisdirektoren oblag, wie den französischen Präfekten, die gesamte innere Verwaltung sowie die Finanzverwaltung. Auch Baden kontrastierte so unter Reitzenstein die umfassende Zuständigkeit der Mittelbehörden mit dem Streben nach fachlicher Sonderung auf der Ministerialebene.

Andererseits war Reitzenstein aber nicht radikaler als Montgelas; denn von den 119 Bezirksämtern<sup>163)</sup> waren 53 immer noch standesherrlich<sup>164)</sup>. Natürlich bestimmte aber die Verordnung auch ausdrücklich, daß alle Befugnisse, zu denen nach wie vor die Gerichtsbarkeit im bisherigen Umfang gehörte, im Namen und Auftrag des Großherzogs ausgeübt werde. Schließlich war auch die Gemeindeverfassung ganz an Bayern angeglichen; der Ortsvorsteher war reines Staatsorgan.

Von einer Nationalrepräsentation ist in dieser Verordnung nicht die Rede; allgemeine Gedanken über eine Konstitution, die unter Dalberg erörtert wurden und die staatsrechtliche Diskussion beherrschten, waren jetzt durch organisatorische Fragen verdrängt. Als Ende 1809 Reitzenstein sich zurückzog, war sein Verwaltungsapparat in vollem Betrieb<sup>165)</sup>. Dem reichen Gedankensystem Brauers hatte Reitzenstein die Ordnung des Staates entgegengesetzt, die sich, wenn auch in der durch Bayern vorgezeichneten milderen Form, allein an der Zweckmäßigkeit orientierte.

Ruhe war in das politische Leben Badens allerdings auch für den Rest der Rheinbundepoche nicht eingekehrt. Noch während der Tätigkeit Reitzensteins hatte sich die Familie der Löwenstein in einer Verfassungsbeschwerde wegen der Entziehung standesherrlicher Rechte an den Großherzog gewandt<sup>166)</sup>. Die Beschwerde wurde unter

dem Einfluß Reitzensteins zurückgewiesen, da die Stellung der ehemaligen Stände in Baden ja nicht schlechter als in Bayern war. Nach dem Sturz Reitzensteins verstärkte sich die Tätigkeit derer, die den Standesherrn Rechte zurückgewinnen wollten; auch Brauer befand sich unter den Kritikern der Reitzensteinschen Reform. Andererseits erhoben sich Stimmen, die die Schonung, die Reitzenstein den Ständen noch hatte angedeihen lassen, aufheben wollten<sup>167)</sup>. Zu entscheidenden Veränderungen kam es aber, namentlich seit Karl Großherzog war, nicht mehr.

Kennzeichnend für die allgemeine Unsicherheit, in der Baden dem Ende der Rheinbundzeit entgegenging, ist es, daß man 1813 schließlich nicht mehr wußte und darüber stritt, ob das dritte und vierte<sup>168)</sup> Konstitutionsedikt überhaupt gültig zustandegekommen seien<sup>169)</sup>.

### C. Württemberg

Jerome in seiner Abhängigkeit von seinem großen Bruder, der schwungvolle Epigone der Revolution Murat und der behutsame Dalberg stehen in den neugegründeten Rheinbundstaaten im Mittelpunkt des Interesses. Bayern besaß in dem leitenden Minister Montgelas eine richtungsweisende Persönlichkeit. Kein deutscher Staat in der Rheinbundzeit erhielt aber sein Gepräge so entschieden durch eine Persönlichkeit wie Württemberg durch seinen König<sup>170)</sup>.

In Württemberg fand nach dem Regierungsantritt Friedrichs 1797 eine so radikale Umgestaltung der bisherigen Verhältnisse statt<sup>171)</sup>, wie sie kein zweiter deutscher Staat kannte. Das Ausmaß und die Stärke der Veränderung waren deshalb so bedeutend, weil eben in Württemberg jahrhundertlang die monarchische Herrschaft beschränkt war wie nirgends in Deutschland. Die Stände erlebten sogar unmittelbar vor ihrer Vernichtung<sup>172)</sup> noch einen besonderen Aufschwung ihrer Macht. Sie führten ohne Wissen des Herzogs außenpolitische Verhandlungen mit Frankreich und nahmen damit ein Recht in Anspruch, das den Ständen nicht zustand. Das Ziel war eine Umgestaltung der Verfassung, nach der die Stände das alleinige Recht der Gesetzgebung erhalten sollten<sup>173)</sup>. Auch mit den rheinischen Jakobinern<sup>174)</sup> wurde vorübergehend Fühlung aufgenommen.

Es mußte also eine starke Persönlichkeit sein, der es gelingen konnte, die Ständeverfassung zu beseitigen.

Friedrich Wilhelm Karl war ebenso wie Max Joseph zunächst nicht als Regent ausersehen gewesen, weil sein Vater ältere Brüder hatte<sup>175)</sup>. Wie Max Joseph verbrachte auch Friedrich seine Jugend außerhalb des Staates, an dessen Spitze er später treten sollte; er wuchs am Hofe Friedrichs des Großen auf, der ihn sehr schätzte. Friedrich war stark naturwissenschaftlich interessiert, er besaß

einen scharfen Verstand, und seine Vorliebe für Mathematik, hier noch eine schülerhafte Neigung, war es, die ihn später zum nüchtern rechnenden und planenden Politiker werden ließ.

Die erste Vorstellung von den Aufgaben eines Monarchen, die er gewann, war bestimmt durch den Wohlfahrtsabsolutismus, den ihn sein Lehrer Holland lehrte, und den er in dem Staat, in dem er lebte, auf das vollkommenste verwirklicht sah. Die Überzeugung, daß bei noch so machtvoller Herrschaft der Monarch verpflichtet ist, den Zweck des Staates, das Wohl aller, zu verfolgen; und daß er hierbei nicht ungebunden entscheiden kann, da dieser Zweck ja unabhängig vom Willen des Monarchen festliegt, war Friedrich also nicht fremd; sie gehörte zu den ersten staatstheoretischen Gedanken, die er kennenlernte.

Sehr bald schon aber begann sich in Friedrich eine andere politische Überzeugung zu bilden, die ihn schließlich als eine der "verketzertsten Gestalten der deutschen Fürstengeschichte"<sup>176)</sup> erscheinen ließ. Als junger Prinz erlebte er in Paris, wohin er aus Anlaß der Versammlung der "États Généraux" gefahren war, die ersten Wochen der Revolution mit. Seit dieser Zeit betonte er in zunehmendem Maße die Rechte des Selbstherrschertums; denn die Ereignisse in Frankreich hatten ihn mit der bleibenden Furcht vor einem Umsturz auch in Deutschland erfüllt<sup>178)</sup>: "jusqu'à présent ce n'est qu'un feu qui couve sous la cendre, mais il est bien difficile de ne pas craindre l'explosion"; denn hier sah er den Anfang der Vernichtung der herrscherlichen "droits sacrés" durch die "ridicules opinions de liberté naturelle".

### Die Gesetzgebung des Königs

1797 hatte Friedrich den württembergischen Thron bestiegen und riß seitdem mit einzig dastehender Heftigkeit und Rücksichtslosigkeit standesherrliche Güter an sich, "um im ganzen Umfang der Staaten die notwendige Gleichförmigkeit hervorzubringen"<sup>179)</sup>.

In Württemberg kam es nie zu Beratungen über eine Konstitution<sup>180)</sup>. Kein Anhaltspunkt dafür läßt sich finden, daß die Frage einer repräsentativen Versammlung eine Rolle gespielt hätte; der König übte allein die gesetzgebende Gewalt und diktierte die Steuern. Daß die Richter unabhängig seien, sagte in Württemberg keine Norm; im Gegenteil, dem Justizminister war ausdrücklich die Oberaufsicht über sämtliche Gerichte zuerkannt, und damit war nicht nur die Dienstaufsicht gemeint<sup>181)</sup>.

Nur ein kodifiziertes Gesetz gab es, das in größerem Umfang etwas über die staatsrechtlichen Verhältnisse aussagte, das Organisationsdekret vom 18. März 1806<sup>182)</sup>. Die rheinbündischen Konstitutionen hatten zwar allgemein nicht die Bedeutung einer Verfassung als einer Beschränkung des Monarchen<sup>183)</sup>, aber sie waren ein Bekenntnis zu bestimmten Verfassungsgrundsätzen, das zum Teil auch ernst gemeint war<sup>184)</sup>. Das württembergische Dekret ist von diesem Typ der Urkunde wiederum zu unterscheiden. Es enthält ausschließlich Vorschriften über eine gleichförmige, zentralisierte Organisation. Der König hielt es wie in dem Erlaß vom November 1805<sup>185)</sup> für nötig, "für die Gesamtheit der zu einem Ganzen vereinigten alten und neuen Staaten eine durchaus gleichförmige Staatsverwaltung anzuordnen". Außer diesem einen Satz verkündete der König keinen Vorspruch; die einzige prinzipielle Erwägung, die er zu erkennen gab, war, daß mit dieser Verordnung keine abschließende oder gar bindende Regelung getroffen sein sollte, sondern daß er sich vorbehalte, zu jeder Zeit Weisungen über alle staatlichen Angelegenheiten zu erteilen<sup>186)</sup>. Eine Begründung der getroffenen Maßnahmen erfolgte, wenn die Regierung entsprechend diesem Vorbehalt tätig wurde, nie<sup>187)</sup>.

In den siebenzig bis ins einzelne gehenden Paragraphen des Organisationsdekretes wird der Behördenaufbau geregelt, und auch so allgemeine Probleme, wie die Behandlung der Standesherrn, wurden nicht grundsätzlich unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit aller vor dem Gesetz - dieser Begriff ist überhaupt nicht verwendet -, sondern im Zusammenhang mit der Einteilung der Kreise bei der Erörterung

der Aufgaben der inneren Verwaltung besprochen. Dort<sup>188)</sup> wird gesagt, daß die Inhaber adeliger Güter alle Rechte und Vorzüge der anderen königlichen Untertanen genießen und denselben Pflichten unterworfen sind. Dieser Satz wurde bei der Festsetzung der Militärpflicht und Besteuerung<sup>189)</sup> noch besonders wiederholt<sup>190)</sup>.

Die Kulturpolitik spielte eine nicht annähernd so große Rolle wie in Bayern. Daß das gesamte Schulwesen zu einer staatlichen Angelegenheit gemacht wurde, daß die Pfarrer nun durch die staatlichen Behörden ernannt wurden, war selbstverständlich. Eine Ausnahme von der Allzuständigkeit des Staates bestand hier insofern, als Rittergutsbesitzer, die ein hergebrachtes Patronatsrecht hatten, die Stellen bei ihren Pfarreien weiter selbst besetzen konnten. Aber auch in diesem Falle mußten sich die Bewerber einer Prüfung vor dem Oberkonsistorium, das dem Ministerium für geistliche Angelegenheiten nachgeordnet war, unterziehen. Die Ernennung wurde erst wirksam, wenn sie, nachdem die Bewerber die Prüfung bestanden hatten, durch die Behörde bestätigt worden war.

In dem ganzen Verwaltungsaufbau vom Ressortsystem der Ministerien bis zum Munizipalitätssystem der Gemeinden ist nur auf eine Besonderheit hinzuweisen. Dem Kreishauptmann, der Verwaltungsmittelbehörde, war nicht, wie dem Präfekten, in seinem Kreis die Gesamtheit der Verwaltungsaufgaben übertragen worden, sondern er sollte lediglich Aufsichtsorgan über die Ämter und somit gewissermaßen Verbindungsorgan zu den Ministerien sein.

### Die Regierung des Königs

Dieser in der Verordnung entworfene Plan wurde ohne Rücksicht auf den historischen Rechtszustand, ja selbst ohne Berücksichtigung der Artikel 27 und 28 der Bundesakte schonungslos durchgeführt<sup>191)</sup>. Äußerlich geschah damit nichts anderes als in Westfalen, aber der Grund, warum es geschah, war verschieden.

In Westfalen diente jede Maßnahme der Verwirklichung von Grundsätzen, die überall durchgesetzt wurden, wo Napoleons Gedanken überzeugt hatten oder befolgt werden mußten. Auf den einzelnen Herrscher und seinen Willen kam es nicht an. In Württemberg ging es allein um den Anspruch des Königs, jede Gestaltung der Verhältnisse nach eigenem Willen vorzunehmen. Hölzle kennzeichnet den Unterschied treffend mit dem Hinweis<sup>192)</sup>, daß der Grundzug der Politik Friedrichs nicht so sehr "rationalistisch" als vielmehr "voluntaristisch" gewesen sei. Wie jedes Prinzip mit einem elementaren Willen in Widerspruch geraten muß, so trat auch das Prinzip des Staatszwecks, der Wohlfahrt aller, das Friedrich in seiner Jugend so eingehend kennengelernt hatte, ganz in den Hintergrund. Die einseitige Betonung des Selbstherrschertums dominierte. Bereits in seiner Zeit forderte Friedrich zu Vergleichen mit historischen Gestalten heraus. Es gibt Äußerungen von Zeitgenossen,<sup>193)</sup> die den König mit Heinrich VIII. verglichen, wenn sie nicht gar an die römischen Caesaren erinnerten. Perthes schrieb 1816 aus Stuttgart<sup>194)</sup>: "Ein Herrschergeschlecht hat Württemberg, heidnisch, groß, böse und gewaltig". Den passendsten Vergleich zieht aber wieder Hölzle in seiner Biographie des württembergischen Königs<sup>195)</sup>, wo er sagt, daß sich dessen Staatsbild von dem des jüngeren, aufgeklärten Absolutismus Friedrichs des Großen abgewandt und dem älteren Absolutismus, dem autokratischen Regime Friedrich Wilhelms I. angeglichen habe. Ähnlichkeiten des Charakters, das Vorherrschen des jähren Temperaments gegenüber dem kühlen Esprit, sind außerdem nicht zu leugnen.

Der entscheidende Unterschied zwischen Friedrich und den anderen Fürsten der Rheinbundzeit in Deutschland liegt darin, daß bei diesen der Gedanke lebendig war, Staat und Monarch seien nicht identisch, dem Monarchen seien vielmehr Aufgaben gestellt, die er zu erfüllen hat; und diese Aufgaben, das Staatswohl zu fördern und zu wahren, waren es, die die Macht des Monarchen begrenzten. Ein äußeres Merkmal dieses Absolutismus kann darin gesehen werden,

daß sowohl in Frankreich als auch in den Rheinbundstaaten der Staat vom Hofe getrennt wurde<sup>196)</sup>; die Verhältnisse der monarchischen Familie sind regelmäßig in einem besonderen Artikel der Verfassung behandelt<sup>197)</sup>. Es wurde dadurch dokumentiert, daß das Staatsinteresse und das persönliche Interesse des Fürsten nicht miteinander verknüpft sind. In Württemberg fehlt nicht nur jede gesetzliche Regelung dieser Art<sup>198)</sup>, sondern auch die praktische Politik kennt keine andere Antriebskraft als den Willen des Königs und kein anderes Ziel als die Durchsetzung dieses Willens. So kann sein Verhalten gegenüber dem Adel, das sich ja keineswegs auf dessen politische Entmachtung, die sachlich begründet werden konnte, beschränkte, nur aus starken persönlichen Ressentiments erklärt werden, die den König leiteten. Friedrich hatte in der Rangordnung am Stuttgarter Hofe den adeligen Grundherren den Platz hinter den Pagen und Stalljunkern eingeräumt<sup>199)</sup>. Sie mußten, obwohl Friedrich nicht wie den französischen Königen des 17. Jahrhunderts eine Fronde drohen konnte, regelmäßig bei Hofe erscheinen; ein Auswanderungsrecht und Freizügigkeit besaßen sie nicht, und der Verlust ihres Vermögens drohte, falls sie die Anordnungen nicht befolgten. Der König sah in seinen fürstlichen Standesgenossen nur "Karikaturen"<sup>200)</sup>. Es gelang dem König innerhalb weniger Jahre, die Position des Monarchen, den mit den Ständen seit dem Tübinger Vertrag von 1514 eine Partnerschaft verbunden hatte, unangreifbar zu machen und jedem Einfluß zu entziehen. Der König glaubte alles allein tun zu können und zu müssen. Alle wichtigeren Weisungen an die Gesandten und an die obersten Behörden verfaßte er ohnehin selbst<sup>201)</sup>, aber nicht nur den Verwaltungsbeamten, sondern auch den Juristen nahm er ihre Tätigkeit ab: 1808 war eine Kommission eingesetzt worden, die ein neues Strafgesetzbuch ausarbeiten sollte. Als dem König die Arbeiten zu lange dauerten, schob er alle "juristischen Subtilitäten" beiseite und veröffentlichte selbst ein Staats- und Majestätsverbrechensgesetz<sup>202)</sup>.

Ministerpersönlichkeiten, wie sie in allen Rheinbundstaaten dem Fürsten zur Seite standen, konnte es in Württemberg nicht geben, weil der König keine Einschränkung seines Wirkungskreises duldet. Selbst verletztes Verhalten gegenüber den Staatsdienern unterließ der König nicht. Als einmal bei einer Theateraufführung auf der Bühne die Worte gesprochen wurden, man solle alle Anliegen direkt dem König vortragen, weil die Beamten ihre Zeit doch nur mit Nichtstun verbrächten, klatschte Friedrich demonstrativ Beifall<sup>203)</sup>.

Mit dieser Aktivität verband sich eine Sucht, die eigene Macht in großem Prunk bestätigt zu sehen. Der Hang zum Monumentalen erscheint manchmal recht übertrieben, so zum Beispiel, wenn der König, der von Stuttgart nach Tübingen fahren wollte, in der Hauptstadt verkünden ließ, er begeben sich in die südlichen Provinzen des Reiches.

Allerdings war es gerade die äußere Prachtentfaltung, die bei der Bevölkerung neben Furcht auch Stolz erweckte<sup>204)</sup>. Von der Liebe des Volkes zu seinem König konnte nicht die Rede sein, aber man sagte: "Unsere Fürsten sind immer böse Kerls gewesen und hätten wohl verdient, auf größeren Thronen zu sitzen". Die Württemberger freuten sich an der Größe der Schlösser, an den herrlichen Gärten, an dem schönen Schauspielhaus, an den musterhaften Landstraßen, und sie waren stolz darauf, daß ihr König Hunde und Pferde hatte wie kein anderer Fürst, daß er der beste Schütze weit und breit war, und daß er alles durchführte, was er anfang, mochten auch noch so viele Widerstände vorhanden sein. Der König tat alles, um seiner Persönlichkeit den schuldigen Respekt zu sichern. Er verlangte ausdrücklich die persönliche Huldigung der Untertanen<sup>205)</sup>, er schärfte streng ein, und zwar durch eine besondere Verordnung<sup>206)</sup>, daß jeder dem König auf den Straßen ausweichen müsse<sup>207)</sup>. So groß wurde schließlich das Selbstbewußtsein des Monarchen, daß er ein Staats- und Majestätsverbrechensgesetz erließ<sup>208)</sup>, in dem er

folgende Gedanken niederlegte: weil er, der König unantastbar und unfehlbar sei, und weil dies auch von jedem eingesehen werden müsse, könne jemand, der den König beleidige, nicht im Vollbesitz seiner geistigen Kräfte sein, werde deshalb für irrsinnig erklärt, bleibe aber, da er nicht verantwortlich sei, straflos.

Das Außergewöhnliche der Herrschaft König Friedrichs lag nicht darin, daß er absolut herrschte, sondern darin, daß er sich weder an eine historische Ordnung noch an den Gedanken gebunden fühlte, der Monarch müsse einen bestimmten Zweck, das allgemeine Wohl, verfolgen; Friedrich traf kraft eines autonomen Willens jede beliebige Verfassungsentscheidung. Anders als ein Herrscher des aufgeklärten Absolutismus erkannte Friedrich keinen bestimmten gedanklichen Bezugspunkt seiner Herrschaft an, kein feststehendes Ziel, dem er sich mit seinen Handlungen zu dienen verpflichtet fühlte. Sein elementarer, von Leidenschaften und Ressentiments beeinflusster Wille setzte sich das jeweilige, nicht vorausbestimmbare Ziel seiner Aktion<sup>209)</sup>. Auch einzelne Äußerungen König Friedrichs, die auf eine Bindung an die Tradition hinzuweisen scheinen, fallen nicht ins Gewicht. Auch die Verwahrungsakte<sup>210)</sup> nennt etwa Hölzle<sup>211)</sup> nur einen "papierenen Protest ..., der einmal hervorgezogen werden konnte, wenn die alten Mächte wieder emporkommen, und der dann eine bedeutsame Waffe der Rechtfertigung sein konnte".

## SCHLUSS

Die Verfassungen der Rheinbundstaaten sind das Ergebnis realpolitischer Entwicklungen. Diese waren zum Teil in der deutschen Geschichte seit langem angelegt, wie die fortschreitende Verselbständigung der Landesfürsten. In den Jahren vor der Gründung des Rheinbundes wurde das Streben der einzelnen Staaten nach Souveränität aber auch von Frankreich, dessen Ziel die Auflösung des Reiches und die Bildung eines Gürtels größerer, von Frankreich abhängiger Staaten war, unterstützt. Die unmittelbaren äußeren Voraussetzungen für die Gründung des Rheinbundes schufen die kriegerischen Ereignisse der Jahre 1805/1806.

Auch nach der Gründung des Bundes waren es oft äußere Ereignisse, die das Verfassungsleben beeinflussten. Die Gebietsabtretungen und Verfassungsänderungen der neugegründeten Staaten und die politischen Kabalen am badischen Hofe sind deutliche Beispiele.

Vor allem aber verbietet es die Tatsache, daß das Verfassungsleben weitgehend durch die persönlichen Eigenarten der Monarchen geprägt wurde, die Rheinbundkonstitutionen als Abstraktionen zu werten und zu analysieren.

Nur eines muß festgehalten werden, daß nämlich der verfassungstheoretische Ansatzpunkt im Rheinbund von dem in Frankreich trotz der Ähnlichkeit des äußeren Erscheinungsbildes grundlegend verschieden war.

Im Rheinbund stand die Souveränität den Fürsten als umfassendes Herrscherrecht, "dominium eminens", zu, weil die Subordination unter Kaiser und Reich weggefallen war<sup>1)</sup>. In Frankreich hingegen gab es nach der Revolution keine Verfassung mehr, die nicht vom Grundsatz der Volkssouveränität ausging.

Die Volkssouveränität war die Grundlage der Monarchie von 1791<sup>2)</sup> und des Kaiserreiches Napoleons<sup>3)</sup>.

In Deutschland war die Vorstellung, daß der Monarch ein Organ des auf die allgemeine Gewalt des Volkes gegründeten Staates oder der Repräsentant des Volkes sei, unbekannt<sup>4)</sup>. Daß die Rheinbundmonarchen in den Konstitutionen ihre Herrschaft "von Gottes Gnaden" bezeichneten, war selbstverständlich.

Im Gegensatz zu Frankreich fehlte im 18. Jahrhundert in Deutschland ja auch eine Schultheorie, auf die sich gegensätzliche politische Bewegungen hätten zurückführen lassen<sup>5)</sup>. Soweit Interesse an politischen Angelegenheiten vorhanden war, beschränkte es sich auf einzelne Ereignisse. Lediglich in der Dichtung des Sturm und Drang erkennt man einen auf etwas breiterer Front vorgetragenen Angriff gegen allzu große Übergriffe einzelner Despoten. Es ist interessant, daß die für die Zeit gewaltigste politische Demonstration während der Uraufführung von Schillers "Räubern" 1782 im Mannheimer Schauspielhaus stattfand<sup>6)</sup>. Schließlich aber gewöhnte man sich auch an die Tyrannen bedrohende Sprache einer schwärmerischen Jugend<sup>7)</sup>.

Die nach 1789, offensichtlich unter dem Einfluß der französischen Revolution verfaßten politischen Schriften Kants<sup>8)</sup>, Friedrich Schlegels<sup>9)</sup> und Hegels<sup>10)</sup>, in denen Freiheit und Mitwirkung des Volkes an der Herrschaft durch eine Repräsentation gefordert werden, hatten auf die politische Entwicklung keinen Einfluß<sup>11)</sup>. Auch die organische Staatslehre der Romantik, in der das Volk auf eine ganz neue Weise in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt war<sup>12)</sup>, hatte keine Beziehung zur politischen Situation der Rheinbundzeit<sup>13)</sup>.

In den Rheinbundstaaten ging es vor allem um die ganz praktische Frage, wie die Mediatisierten zu behandeln seien. Dieses Problem beherrschte die Innenpolitik, und seine Schwierigkeit lag darin begründet, daß die Standesherrn eine Doppelstellung innegehabt hatten. Sie waren im Reich Träger öffentlicher Gewalt gewesen und mußten insoweit von der politischen Neuordnung betroffen werden; denn die neugewonnene Souveränität der Monarchen bedeutete Unabhängigkeit von jeder anderen Staatsgewalt. Die Vorrechte der Standes-

herren waren aber auch Ausdruck der hervorragenden sozialen Stellung ihrer Träger, die durch die Auflösung des Reiches nicht beseitigt worden war; denn mit der politischen Umgestaltung ging nicht wie in der französischen Revolution eine gesellschaftliche Umwälzung Hand in Hand<sup>14)</sup>.

Dieser Dualismus des staatsrechtlichen und privatrechtlichen Status wurde in der politischen Presse des Rheinbundes klar erkannt<sup>15)</sup>.

Ob und in welchem Umfang praktisch den Grundherren gewisse Sonderrechte erhalten blieben, wie die Patrimonialgerichtsbarkeit oder örtliche Verwaltungsbefugnisse, war in den einzelnen Staaten verschieden. Ein leitender Gesichtspunkt war allerdings allgemein anerkannt, der Staatszweck. Er erforderte eine einheitliche und zentral gesteuerte Organisation des Staates, damit "allen Gliedern des Staates alle Vorteile der bürgerlichen Vereinigung gewährt werden können"<sup>16)</sup>. Er ließ überkommene Rechtspositionen aber auch respektieren, soweit sie dem Staatszweck nicht widersprachen. Die Rechte waren anerkannt, nur waren sie keine "Urrechte, sondern unterlagen unstreitig der Staatsreform"<sup>17)</sup>.

Während in Frankreich seit 1789 eine reich ausgestaltete verfassungstheoretische Entwicklung zu beobachten ist, die eine Reihe verschiedenartiger politischer Gestaltungsformen hervorbrachte, war das Verfassungsleben des Rheinbundes von dem praktischen Ziel bestimmt, die Durchführung der staatlichen Aufgaben zu ermöglichen<sup>18)</sup>. Im Zuge der gesamteuropäischen Verfassungsentwicklung lag diese Tendenz nicht.



## Verzeichnis der Anmerkungen

### 1. Kapitel

- 1) Zitiert bei Bitterauf, Geschichte des Rheinbundes, Bd.I, S.42 ff.
- 2) Eine genaue historische Untersuchung findet man bei Bitterauf, a.a.O.
- 3) Zitiert bei Bitterauf, a.a.O., S.81.
- 4) Bitterauf, a.a.O., S.112 ff.
- 5) Bitterauf, a.a.O., S.120.
- 5a) Artikel XIV des Preßburger Friedens, zitiert nach Zeumer, Quellensammlung zur Geschichte der Deutschen Reichsverfassung, S.531.
- 6) Bitterauf, a.a.O., S.180.
- 7) Bitterauf, a.a.O., S.424.
- 8) Hierzu von Raumer, HZ 57, Heft 1, S.55 ff.
- 9) Dilthey, Gesammelte Schriften, Bd.III, S.248 ff.
- 10) Hierüber ist sich die historische Forschung einig. Vgl. z.B. Schnabel, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Bd.II S.5; Sauer, Die französische Revolution in zeitgenössischen deutschen Flugschriften und Dichtungen, S.13; Perthes, Politische Zustände und Personen in Deutschland zur Zeit der französischen Herrschaft, S.9 ff., 127, 223; Poetzsch, Studien zur frühromantischen Politik und Geschichtsauffassung, S.1, 2; Stern, der Einfluß der französischen Revolution auf das deutsche Verfassungsleben, S.1 ff.; Satz, Die Politik der deutschen Staaten vom Herbst 1805/06 im Lichte der gleichzeitigen deutschen Publizistik, S.15 ff.; E.R. Huber, ZfGStW 102/380, 381.  
Besonders hervorzuheben ist das Werk Hashagens, Das Rheinland und die Franzosenherrschaft.
- 11) Hashagen, a.a.O., S.2 ff.
- 12) Hashagen, a.a.O., S.5 ff.
- 13) Hierzu ausführlich Faber, Rheinische Vierteljahresblätter 56, S.246 ff.
- 14) Hashagen, a.a.O., S.386.
- 15) Carl Schmitt, Verfassungslehre, S.53 ff.
- 16) Carl Schmitt, Verfassungslehre, S.80.
- 17) Rousseau, Contrat social, 1. Buch, Kapitel VI.

- 18) Perthes, a.a.O., S.223
- 19) Abgedruckt bei Baxa, Gesellschaft und Staat, S.270
- 20) Vgl. Max Weber, Wirtschaftsgeschichte, S.289 ff.
- 21) Hashagen, a.a.O., S.469 ff., 517 ff.
- 22) Ein anschauliches Bild über die Verhältnisse in Baden gibt Schnabel in der Biographie des Freiherrn von Reitzenstein
- 23) Bitterauf, a.a.O., S.59 ff.
- 24) Perthes, a.a.O., S.414
- 25) Perthes, a.a.O., S.475
- 26) Perthes, a.a.O., S.414 ff.
- 27) Jakobs, Personalien aus meinem Leben, S.73
- 28) Eine genaue, ins Einzelne gehende Untersuchung über diesen Zeitraum nimmt Zimmermann vor. Vergleiche "Vorgeschichte und Entstehung der bayerischen Konstitution von 1808"
- 29) Perthes, a.a.O., S.441
- 30) Perthes, a.a.O., S.470 ff.
- 31) Perthes, a.a.O., S.330 ff.
- 32) Wilhelm von Humboldt in einem Brief vom 4.4.1831, zitiert bei Perthes, ebenda
- 32a) Leonhard, Aus meinem Leben, S.227 ff.
- 33) Dresch, Geschichte der Deutschen, 1.Buch, 1.Abteilung, S.48; vgl. auch das von Beaulieu in Anlage X des 2.Bandes mitgeteilte Rundschreiben Dalbergs an die Rheinbundfürsten wegen der Versorgung alter Reichsbeamter
- 34) Beaulieu, a.a.O., Bd.1, S.353 ff.
- 35) Schreiben an den kurbraunschweigischen Gesandten, vom 29.3.1788, Beaulieu Anlage IV zu Bd.1, S.364
- 36) Das vertritt auch der Dalberg kritisch gegenüberstehende Beaulieu, a.a.O., Bd.II, S.289
- 37) Bitterauf, a.a.O., S.259 ff.
- 38) Zitiert bei Beaulieu, a.a.O., Bd.II, S.37. Beaulieu hält diese Gedanken zwar in der damaligen Lage für Albernheiten, bezweifelt aber nicht, daß sie ernst gemeint waren.
- 39) Beck, a.a.O., S.11 Anm.1 erklärt, daß sich das Original dieses wichtigen Dokumentes im Ebersteinschen Nachlaß befinde; der Brief war aber allgemein bekannt; denn schon Winkopp druckt ihn in Bd.I S.240 ff. des "rheinischen Bundes" ab und in der Folge wird er in staatsrechtlichen Arbeiten häufig zitiert.
- 40) Gollwitzer, Europabild und Europagedanke, S.119 ff., bes.124,129.

## 2. Kapitel

- 1) Der Originaltext ist abgedruckt bei Zeumer, a.a.O., S.532 ff.; im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt 1807, Spalte 98 ff. ist neben dem französischen Text eine Übersetzung abgedruckt. Mit dieser stimmt Pöhlitz, a.a.O., Bd.I, S.3 ff. nahezu wörtlich überein.
- 2) Nicht ganz exakt sagt Beck, a.a.O., S.7, daß mit dieser Erklärung (Zeumer, a.a.O., S.537) das Reich zu bestehen aufgehört habe. Dies war erst bei der 5 Tage später erfolgten Niederlegung der Kaiserkrone durch Franz II. (Zeumer, a.a.O., S.538) der Fall.
- 3) Beck, a.a.O., S.6; Dresch, a.a.O., I, 1, S.30, 31
- 4) Dresch, a.a.O., S.30, Anm. v, der jedoch die von ihm als sicher bezeichneten Quellen nicht angibt.
- 5) Nach Art.40 der Bundesakte sollte der Austausch der Urkunden bis zum 25.7.1806 erfolgen. Spätestens zu diesem Zeitpunkt war die Akte auf Grund der notifizierten Ratifikation in Kraft getreten. Über den genauen Zeitpunkt herrscht Unklarheit; vgl. Beaulieu, a.a.O., Bd.II, S.96 gegen Dresch, a.a.O., I, 1, S.32
- 6) Bitterauf, a.a.O., S.383 ff.; Beck, S.6
- 7) Artikel VI
- 8) Sie waren eben erst den Beschränkungen der Reichsverfassung vollends entronnen.
- 9) Beaulieu, a.a.O., Bd.II, S.105
- 10) Beck, a.a.O., S.8 betont mit Recht, daß diese Punkte in allen späteren Entwürfen wiederkehren.
- 11) Beck, a.a.O., Anlage I.
- 12) Beaulieu, a.a.O., Bd.II, S.104; Dresch, a.a.O., I, 1, S.43
- 13) Satz, a.a.O., S.16 ff.; Stern, a.a.O., S.2.
- 14) Schon bei Dresch ist er die am häufigsten zitierte Quelle, und auch später blieb sein Wert als Spiegel der Meinungen anerkannt. Vgl. Beck, a.a.O., S.9.
- 15) Ziehen, a.a.O., S.294 ff.
- 16) Germanien, Bd.1, S.1 ff.
- 17) Winkopp VI, 418.
- 18) Winkopp V, 317. Am Ende einer Zeitschriftennummer waren häufig derartige Äußerungen abgedruckt, ohne daß ein Verfasser genannt worden wäre.

- 19) Winkopp IV, 161.
- 20) Winkopp IV, 521.
- 21) Winkopp V, 299.
- 22) Winkopp VII, 99; in gleicher Weise IX, 137; XIX, 211.
- 23) Zu diesem Urteil kommt auch Dresch, a.a.O., I, 1, S. 43
- 24) Hier ist der wesentliche Inhalt der Werke zusammenfassend mitgeteilt und rezensiert.
- 25) Zintel, Brauer, Zachariae, Klüber, Behr, Berg, Gönner
- 26) Der Hinweis bei Beck, a.a.O., S. 10 oben, der Brauer, Klüber und Zintel in einem Zuge nennt, ist also zu allgemein und sachlich nicht zutreffend.
- 27) Ziehen, ebenda, sieht in der grundsätzlichen Einstellung Winkopps, daß das alte Reich der Erneuerung bedurft hat, aber als geprägte Form nationaler Vergangenheit ehrwürdig bleibt, eine Hinüberweisung auf Rotteck-Welcker.
- 28) Siehe oben S. 23
- 29) Beck, a.a.O., S. 10.
- 30) Vollständiger Abdruck bei Beaulieu, a.a.O., Bd. II, S. 106
- 31) Beck, a.a.O., S. 12.
- 32) Beck, a.a.O., S. 13 ff.
- 33) Die ersten Bände von Winkopps "rheinischem Bund" sind erfüllt von Auseinandersetzungen; verwiesen sei auf das Gesamtregister der ersten 8 Bände in Band 9 = Heft 27.
- 34) Beck, S. 19.
- 35) Westfalen war zu diesem Zeitpunkt noch nicht Mitglied.
- 36) Beaulieu, a.a.O., Bd. II, S. 154.
- 37) Beck, a.a.O., S. 24 ff.,; Beaulieu, a.a.O., S. 155ff.
- 38) Er ist bei Beck, a.a.O., S. 31 ff. abgedruckt.
- 39) I. Titel, § 20.
- 40) V. Titel.
- 41) Artikel 38 der Bundesakte.
- 42) Hierin sieht Eberstein den entscheidenden Grund für das Scheitern der Pläne Dalbergs.
- 43) Beck, S. 30.
- 44) Winkopp, XII, 428.
- 45) Winkopp XIX, 211.
- 46) Winkopp V, 317.
- 47) Winkopp VIII, 3.

### 3. Kapitel

- 1) Braubach, a.a.O., Karte 11.
- 2) Braubach, a.a.O., Karte 13.
- 3) Braubach, a.a.O., S.108, 109.
- 4) Göcke, a.a.O., S.8.
- 5) Artikel 1 des 1. Titels.
- 6) Braubach, a.a.O., Karte 15.
- 7) Kleinschmidt, a.a.O., S.395 ff.
- 8) Vgl. zum Unterschied dazu unten S.60 über die Art und Weise, wie die Umgestaltung des Primatialstaates zum Großherzogtum Frankfurt 1810 stattfand.
- 9) Dekret vom 1.10.1807 in Winkopp IV, 99.
- 10) Art.2 der Verfassung. Vgl.hierzu Kleinschmidt, a.a.O., s.27, 28.
- 11) Dieses Ziel war in der Präambel angegeben.
- 12) Leonhard, a.a.O., S.258, teilt das Original der Ordre manuel mit.
- 13) Dieses Kontingent war in Artikel 5 der Konstitution gefordert.
- 14) Artikel 7 der Konstitution.
- 15) Kleinschmidt, a.a.O., S.13.
- 16) Kleinschmidt, a.a.O., S.10.
- 17) Über die Bedeutung der Verfassungsurkunde in den ersten Jahren der französischen Revolution vgl. Jellinek, Staatslehre, S.522 und Carl Schmitt, Verfassungslehre S.50.
- 18) Dazu Jellinek, a.a.O., S.519.
- 19) Artikel 2 des 7. Titels, in Duverger, a.a.O., S.28.
- 20) Besonders deutlich gibt König Friedrich von Württemberg in einer abschließenden Bestimmung des Organisationsdekretes vom 18.3.1806 zu erkennen, daß er sich in keiner Weise gebunden fühle, sondern sich vorbehalte, zu jeder Zeit Weisungen über alle staatlichen Angelegenheiten zu erteilen.
- 21) Jellinek, a.a.O., S.525, sagt, daß in den ersten deutschen Verfassungsurkunden der konstitutionelle Gedanke nur einen sehr verkümmerten Ausdruck gefunden habe.
- 22) Man vergleiche im Gegensatz zu dieser Charakterisierung der Texte die Bedeutung, die nach moderner Auffassung einer geschriebenen Verfassung zuerkannt wird, etwa bei Heller, Staatslehre, S.270, der sagt, daß die schriftliche Objektivierung einen wichtigen Schritt im Prozeß der Verselbständigung geistiger Formungen bedeute.

- 23) In dieser Weise charakterisiert Bernatzik, Republik und Monarchie, S. 45, ganz allgemein den Napoleonischen Cäsarismus.
- 24) Duguit - Monnier, a.a.O., S. 156.
- 25) Die bisherigen Stände wurden durch Artikel 11 der Verfassung aufgehoben.
- 26) Das stellte ein Dekret vom 1. 5. 1808, in Winkopp VI, 468 fest.
- 26a) Hierin liegt ein Unterschied zur Regelung in der bayerischen Verfassung. In Westfalen waren auch die Kollegien, die die Repräsentanten bestimmten, in einem festen Verhältnis wie die Stände selbst zusammengesetzt, in Bayern jedoch nicht.
- 27) Siehe unten S. 48
- 27a) Zur Schilderung ihres Verlaufes vgl. Kleinschmidt, a.a.O., S. 175.
- 27b) Hierunter sind Konzessionsabgaben zu verstehen.
- 27c) Mitgeteilt in einer Anmerkung bei Dresch, a.a.O., I, 1, S. 315.
- 27d) Aus einem Bericht des holländischen Gesandten, zitiert bei Kleinschmidt, a.a.O., S. 102.
- 27e) Kleinschmidt, a.a.O., S. 360 ff.
- 28) Vollständiger Abdruck des Briefes bei Kleinschmidt, a.a.O., S. 13, 14.
- 29) Vgl. oben S. 6
- 30) In der allgemeinen Wehr- und Steuerpflicht manifestierte sich seit der französischen Revolution die Gleichheit vor dem Gesetz am sichtbarsten.
- 31) Zur Wehrverfassung im einzelnen, Lünsmann, Die Armee des Königreiches Westfalen, 1807-13.
- 32) Siehe oben S. 40
- 33) Im Finanzetat von 1810, der 24 Millionen Franken umfaßte, 14 Millionen. Der Haushaltsplan ist bei Kleinschmidt, a.a.O., S. 360 abgedruckt.
- 33a) Aus einem Brief Friedrichs des Großen an d'Alembert 1780: "Allen Bürgern ihr Eigentum zu sichern und sie so glücklich zu machen, als es die Natur des Menschen gestattet, diese Pflicht hat ein jeder, der das Oberhaupt einer Gesellschaft ist, und ich bestrebe mich, diese Pflicht aufs beste zu erfüllen". Zitiert nach Kugler, Friedrich der Große, S. 580.
- 33b) Mit wieviel größerer Sorge Friedrich der Große über das Eigentum einfacher Bürger als über das Adeliger wachte, mit welchem Mißtrauen er vielmehr den aus ihrem Eigentum erhobenen Forderungen letzterer begegnete, zeigt eindrucksvoll seine Haltung in dem Rechtsstreit zwischen dem Müller Arnold und dem Grafen Schmettau, der zur Verhaftung der Kammergerichtsräte führte. Vgl. Kugler, a.a.O., S. 582.

- 34) Winkopp erklärt (XIX, 365), daß neun von zehn Zeitschriftenartikeln, die sich mit dem Problem befaßten, für die Mediatisierten Stellung genommen hätten.
- 35) Verordnung vom 28.3.1809, Winkopp XI, 314.
- 36) Winkopp XIV, 357.
- 37) Winkopp VI, 126.
- 38) Germanien IV, 318.
- 39) Germanien IV, 1.
- 40) Das bestimmte eine am 27.7. 1809 erlassene Verordnung, Winkopp XII, 372.
- 41) Kleinschmidt, a.a.O., S.150.
- 42) Dekret vom 10.12.1809, Winkopp XIV, 140.
- 43) Aus einem Bericht des französischen Gesandten, Baron Reinhard, Kleinschmidt, a.a.O., S.329 Anm.2.
- 44) Winkopp XIX, 393.
- 45) Artikel 45 der Verfassung bestimmte seine Einführung.
- 46) Das geschah in einer Rede vor den Ständen am 30.8.1808, Winkopp VIII, 89.
- 47) Kleinschmidt, a.a.O., S.11, charakterisiert sie.
- 48) a.a.O., S.163 ff.
- 49) Die Ressortenteilung enthalten die Artikel 19 und 20.
- 50) Kleinschmidt, a.a.O., S.34, 35.
- 51) Die Trennung wurde durch die Verordnung vom 23.12.1808 angeordnet; Winkopp X 245.
- 52) Daß hierin schon das äußerste französische Entgegenkommen lag, meint Kleinschmidt, a.a.O., S.146.
- 53) Perthes, a.a.O., S.365 ff.
- 54) So die Verwaltungsordnung vom 11.1.1808, Winkopp V 383.
- 55) Dresch, a.a.O., I, 1, S.308.
- 55a) Die Verfassung sagte über die Zusammensetzung nichts.
- 56) Siehe oben S.39, 40
- 57) Artikel 28.
- 58) Artikel 21.
- 59) Im 11. Titel der Verfassung.
- 60) Der Staatsanwalt wird im Zusammenhang mit dieser speziellen Aufgabe zum ersten Male in einem deutschen Gesetz erwähnt.

- 61) Justizverordnung vom 5.10.1807, Winkopp IV 239.
- 62) Im 9. Titel, Duguit-Monnier, S.139.
- 63) 13. Titel Nr.103, Duguit-Monnier, S.160.
- 64) Duguit-Monnier, S.163 ff.
- 65) Gerichtsordnung vom 27.1.1808, Dresch I,1, S.312
- 66) Siehe oben S.45
- 67) Verwaltungsordnung vom 11.1.1808, Winkopp V 383.
- 68) Dieser war in Artikel 10 der Konstitution niedergelegt.
- 69) Vgl. dazu Kleinschmidt, a.a.O., S.155.
- 70) Dresch, a.a.O., I, 3, S.388, sieht in der westfälischen Kirchenpolitik die Anwendung der Grundsätze Josephs II.
- 71) Artikel 144 - 311 des Code Napoleon enthielten das neue Familienrecht.
- 72) Dekret bei Winkopp V 472.
- 73) Kleinschmidt, a.a.O., S.156.
- 74) Edikt vom 1.12.1810, Winkopp XVIII 93.
- 75) Dresch, a.a.O., I, 2, S.265.
- 76) Göcke, a.a.O., S.5.
- 77) Vgl. zur territorialen Entwicklung des Großherzogtums Braubach, a.a.O., S.13-15. Die Bundesakte umschreibt im einzelnen in den Artikeln 20 und 24 den Gebietsbestand.
- 78) Als Murat zur Herrschaft kam, war das deutsche Reich noch nicht aufgelöst.
- 79) Göcke, a.a.O., S.27.
- 80) Verwaltungsverordnung vom August 1806 in Winkopp I, 118.
- 81) Artikel 4 der Verordnung.
- 82) Zum Beispiel Dresch, a.a.O., I, 1, S.300 und andererseits Göcke, a.a.O., S.31.
- 83) Am 15.7.1808 übernahm er das Königreich Neapel.
- 84) Zur Charakteristik Murats Göcke, a.a.O., S.26; Leonhard, a.a.O., S.182.
- 85) Winkopp I 253
- 86) Göcke, a.a.O., S.53.
- 87) Winkopp IV, 526.
- 88) 3.Abschnitt, 1.Kapitel, 5.Abteilung, 7. und 8.

- 89) In den Artikeln 110-123.
- 90) Artikel 69
- 91) Artikel 70
- 91a) Jallut, a.a.O., S.244 ff.
- 91b) Artikel 25 ff.
- 92) Winkopp X 147.
- 93) Vergleiche dagegen Artikel 45 der westfälischen Verfassung.
- 94) Winkopp XII 142.
- 95) Winkopp XVI 3.
- 96) Winkopp VIII 360.
- 97) Winkopp XI 113.
- 98) Dresch, a.a.O., I, 1, S.302. Ähnlich hatte er sich gegenüber Jerome geäußert.
- 99) So die Gemeindeordnung vom 13.10.1807, Winkopp IV 526.
- 100) Das waren Beamte, die vom Großherzog ernannt wurden.  
Sie sind nicht mit den Munizipialräten zu verwechseln.
- 101) Durch die Verordnung vom 18.12.1808, Winkopp XI 263.
- 102) Verordnung vom 11.1.1809, Winkopp X 487.
- 103) Dresch II, S.273.
- 104) Göcke, a.a.O., S.47 unten.
- 105) Göcke, a.a.O., S.80.
- 106) Diese Tatsache wurde auch immer als Ergebnis jeder verfassungsrechtlichen Beurteilung dieser Rheinbundstaaten hervorgehoben. Vgl. E.R.Huber, a.a.O., S.88 ff.; Bornhak, a.a.O., S.301; Hartung, a.a.O., S.198 ff.
- 107) Artikel 22, 24 der Bundesakte.
- 108) Winkopp XVI 405.
- 109) Beaulieu, a.a.O., Bd.II, S.184 teilt das Gutachten eines anonymen Verfassers mit, der den vorübergehenden Status des Großherzogtums betont und dafür den Ausdruck prägt, man müsse es als "indirektes französisches Land" ansehen.
- 110) Zur alten Verfassung vgl. Darmstädter S.15 ff.
- 111) Darmstädter, a.a.O., S.383; Beaulieu, a.a.O., Bd.II, S.118.
- 112) Winkopp I 353.
- 113) 4.Abschnitt des Statuts.
- 14) Vgl. oben S.39

- 115) Das war in einer Verordnung vom 5.5.1807 zum Ausdruck gebracht; vgl. Winkopp II 463.
- 116) Beaulieu, a.a.O., Bd.II, S.121.
- 117) Beaulieu, Bd.II, S.151.
- 118) Winkopp XI 293.
- 119) Durch Verordnung vom 1.5.1810, Winkopp XII 438.
- 120) Beaulieu, a.a.O., Bd.II, S.141.
- 121) Vgl. zur Wehrverfassung Beaulieu, Bd.II, S.143.
- 122) Zur Kennzeichnung Maunz, a.a.O., 9.Aufl., S.62; Grewe, Antinomien des Föderalismus, Recht und Zeit, Heft 3, S.7 ff.
- 123) Darmstädter, a.a.O., S.83.
- 124) So schon Dresch, a.a.O., II S.187.
- 125) Die Botschaft teilt Beaulieu, a.a.O., Bd.II Anlage XIV mit.
- 126) Pölit, a.a.O., Bd.I, S.45.
- 127) In der Präambel.
- 128) Gemeint ist der Verfassungsplan.
- 129) Aus einem Erlaß vom Sommer 1810 an den Gouverneur von Aschaffenburg, Beaulieu, a.a.O., Bd.II, S.186.
- 129a) Daß die vier Gebietsteile unverändert zu den vier Departements wurden, bedeutet eine kleine Modifikation; denn in Frankreich, Westfalen und Berg waren bei der Neueinteilung immer die natürlichen geographischen Grenzen maßgebend.
- 130) Vgl. oben Anm.106
- 131) Beaulieu, a.a.O., Bd.II S.223 vertritt diese Meinung.
- 132) Daß dies seit Bodin gesichertes Postulat war, war bekannt; der Hofrat Fürstenau aus Wetzlar, das selbst zu Frankfurt gehörte, stellt das ausdrücklich fest. Vgl. Winkopp IV 70.
- 133) Ihre Wahl und Zusammensetzung entsprach den Verhältnissen in Westfalen; §§ 26-28 der Frankfurter Verfassung.
- 134) Beaulieu, a.a.O., Bd.II, S.199.
- 135) Beaulieu, Bd.II druckt in Anlage XV ein Muster eines Gesetzestextes ab.
- 136) Germanien I 414 (Februar 1808, Hoppe).
- 137) Meisner, Die Lehre vom monarchischen Prinzip, hat gleich eingangs darauf hingewiesen, daß die "deutsche Überlieferung... unter dem Satze, daß der Monarch alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinige, nichts anderes als die Tatsache versteht, daß er an allen staatlichen Hoheitsrechten mehr oder weniger Anteil habe, keineswegs, daß er dieselben absorptiv in seiner Person erschöpft.

- 138) Winkopp II, 253; V 95.
- 139) Winkopp II, 66.
- 140) Dies war das Ideal der französischen Stände im ancien régime gewesen. In den Remonstranzen der Parlamente wird immer wieder darauf hingewiesen: *Lex consensu populi fit et constitutione regis*, wobei unter *populus* nur Adel und Geistlichkeit verstanden werden. Daher kam auch die ausgeprägte Germanomanie der ständischen Vertreter in Frankreich; die Überzeugung, daß die erstrebte Verfassung in den Wäldern Germaniens entstanden war, hatte großen Einfluß (Vgl. Hölzle, Die Idee einer altgermanischen Freiheit vor Montesquieu, S.1 ff.)
- 141) In § 11 der Konstitution war er verkündet.
- 142) Beaulieu, a.a.O., Bd.II, S.225.
- 143) Statt dessen gab es nach wie vor eine große Zahl kleiner Abgaben. Dresch II, S.255 Anm.e nennt als Zahl 70, dazu 85 verschiedene Einkunftsarten von Domänen und Regalien.
- 144) Darmstädter, a.a.O., S.288 ff.
- 145) § 13 im Gegensatz zur westfälischen Verfassung.
- 146) Winkopp XIX 461.
- 147) Darmstädter, a.a.O., S.245.
- 148) Daß sich auch sehr bedeutsame andere Spuren in den Texten finden, darf nicht übersehen werden.

#### 4. Kapitel

- 1) M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte, Bd.II, S.388.
- 2) L. Doeberl, Montgelas und das Prinzip, S.4.
- 3) Einleitend (S.12 ff.) wurde von einzelnen Maßnahmen berichtet, die die Situation kennzeichneten.
- 4) Um den Nachweis einer eigenständigen Verfassungsentwicklung in Bayern bemüht sich, vor allem von der Entstehungsgeschichte her, Zimmermann. Vgl. Vorgeschichte und Entstehung der bayerischen Konstitution von 1808.
- 5) Siehe oben S. 12
- 6) M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte, Bd.II, S.462.
- 7) Verordnung vom 31.12.1802, Churbayerisches RegBl.1803 S.8.
- 8) L. Doeberl, Montgelas und das Prinzip, S.75.
- 9) RegBl.1806 S.129.
- 10) Der Ritter Karl Heinrich von Lang, S.192. Der Quellenwert dieser zeitkritischen Schilderung war umstritten; denn der Verfasser, der von 1806-10 Direktor der Kriegs- und Domänenkammer in Ansbach und anschließend des Landes- und Reichsarchivs in München bis 1815 war, übertreibt in seinem satirischen Stil häufig. In der ausführlichen Untersuchung von Raumers ist aber nachgewiesen, daß die innerpolitischen Zustände Bayerns richtig wiedergegeben sind (S.85). Hinsichtlich der speziellen Frage des Verhältnisses Montgelas' zum Adel ist dies besonders betont (S.193).
- 11) Siehe oben S. 56
- 12) Vgl. insgesamt hierzu L. Doeberl, Montgelas und das Prinzip, S.160 ff.
- 13) Häberlin, Staatsarchiv, Bd.XI, S.416.
- 14) Verordnungen vom 31.12.1806 und 19.3.1807 in BayGVBl 1807 Sp.194 ff und Sp.466 ff.
- 15) Während bei den Adeligen eine klare Formulierung über die Aufhebung der Steuerfreiheiten fehlt, ist in der Verordnung über die Verhältnisse der Ritter ausdrücklich gesagt: "Jede Steuerfreiheit widerstrebt richtigen und reinen Administrationsgrundsätzen". Die Bemerkung bei L.Doeberl, Montgelas und das Prinzip, S.176, Anm.58 über die Steuerfreiheit der Ritter ist also nicht ganz verständlich.
- 15a) Vgl. hierzu oben S.68 über Dalberg. Im Gegensatz zu Frankfurt findet sich in der bayerischen Konstitution keine Verweisung auf die Bundesakte. Der bayerischen Konstitution liegt vielmehr eine Auffassung von Souveränität als der umfassenden Herrschergewalt

zugrunde, der keine eigenen Rechte der ständischen Gewalten mehr gegenüberstehen. Vgl. S.81 unten

- 16) Diese Besonderheit in Bayern berücksichtigt Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte, S.203, nicht, wenn er sagt, daß mit dem Adel keine Vereinbarungen geschlossen wurden, sondern daß seine Verhältnisse nur durch Verordnungen geregelt wurden.
- 17) Winkopp I 74.
- 17a) Die Zessionsurkunde datiert vom 28.2.1808. Vgl. Doeberl, Entwicklungsgeschichte II, S.464.
- 18) M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte, Bd.II, S.464.
- 19) Siehe oben Kapitel 2.
- 20) So auch M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte, Bd.II, S.426 und Rheinbundverfassung und bayerische Konstitution, S.23.
- 21) Die historische Forschung war in dieser entscheidenden Frage lange Zeit anderer Meinung; vgl. die Übersicht bei M.Doeberl, Ein Jahrhundert, S.7 und Rheinbundverfassung und bayer.Konstitution S.42. Die heutige Auffassung stützt sich auf Doeberl, der das Protokoll einer Sitzung der Geheimen Staatskonferenz vom 20.1.1808 aufgefunden hat. Der Inhalt ist wiedergegeben in Entwicklungsgeschichte, Bd.II, S.453 und Rheinbundverfassung und bayer.Konstitution S.26 ff.
- 22) Das Protokoll ist als Anlage 7 bei M. Doeberl, Rheinbundverfassung und bayer. Konstitution abgedruckt.
- 23) M. Doeberl, Rheinbundverfassung, Anlage 9.
- 24) BayGVBl 1808 Sp.985 ff.
- 25) Vgl. oben Anm.21.
- 26) M. Doeberl, Ein Jahrhundert, S.13 unten, 14.
- 27) Edikt vom 8.6., BayGVBl 1807, S.969.
- 28) Solche bestanden in Altbayern, Tirol und Vorarlberg, nicht jedoch in Franken, Schwaben und den ehemals preußischen Markgrafschaften Ansbach und Bayreuth.
- 29) Königliche Verordnung gleichen Datums wie die Konstitution, BayGVBl 1808 S.961.
- 30) Vgl. z.B. M.Doeberl, Montgelas und das Prinzip, S.178.
- 31) S.158 ff.
- 32) Hierzu von Raumer, Der Ritter Lang und seine Memoiren, S.183.
- 33) I. Titel § 2 der Verfassung.
- 34) M.Doeberl, Entwicklungsgeschichte, Bd.II, S.478.
- 35) Perthes, a.a.O., S.373.

- 36) Winkopp XXI 333.
- 37) Edikt vom 28. 7. 1808 BayGVBl Sp. 2029 ff.
- 38) Siehe oben S.
- 39) Der Preis für den Fürstentitel war nicht genannt; vgl. von Raumer, a. a. O., S. 193.
- 40) Sombart, Kapitalismus, Bd. I, S. 587.
- 41) S. 201.
- 42) S. 163.
- 43) Auch bestimmte Verwaltungsbefugnisse polizeilicher Art verblieben den Adeligen, Edikt vom 28. 7. 1808, BayGVBl 1808 Sp. 1833 ff.
- 44) Mit dem Grundsatz nulla poena sine lege wurde 1809 ein weiterer rechtsstaatlicher Grundsatz proklamiert, Winkopp XII 277.
- 45) Vgl. bei M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte, Bd. II, S. 467 den Hinweis auf den Vortrag Feuerbachs.
- 46) Gerichtsverfassungsgesetz vom 24. 7. 1808, BayGVBl 1808 Sp. 1785 ff.
- 47) Edikt vom 8. 9. 1808, BayGVBl 1808 Sp. 2245.
- 48) L. Doeberl, Montgelas und das Prinzip, S. 47 ff.
- 49) Ausführungsverordnung, BayGVBl 1809 S. 369.
- 50) Lerchenfeld, Geschichte Bayerns unter König Max Joseph, S. 55 ff.
- 51) L. Doeberl, Montgelas und das Prinzip, S. 50.
- 52) ausgesprochen in einem Entwurf des Ministeriums des Äußeren zu einer erläuternden Deklaration für die gutsherrliche Gerichtsbarkeit, abgedruckt bei L. Doeberl, Montgelas und das Prinzip, S. 51.
- 53) L. Doeberl, ebenda, S. 53.
- 54) Edikt vom 16. 8. 1812 über die gutsherrliche Gerichtsbarkeit, BayGVBl 1812, S. 1505.
- 55) Siehe oben S. 43, 44
- 56) Siehe S. 81 oben
- 57) L. Doeberl, Montgelas und das Prinzip, S. 59.
- 58) L. Doeberl, ebenda.
- 59) BayGVBl 1808 Sp. 1933.
- 60) Edikt vom 28. 7. 1808, BayGVBl 1808 Sp. 1833 ff.
- 61) Siehe oben S.
- 62) Seydel, Bayerisches Staatsrecht, Bd. I, S. 284 ff.
- 63) S. 195.

- 64) BayGVBl 1805 S.246.
- 65) 6. Titel
- 66) M.Doeberl, Entwicklungsgeschichte, Bd.II,S.468.
- 67) M.Doeberl, ebenda S.458.
- 68) Siehe oben S. 72, 73
- 69) 1. Titel § 2 der Verfassung.
- 70) Gemeindeordnung vom 24.9.1808 BayGVBl 1808 Sp.2405 ff.
- 71) Gemeindecinnahmen waren die Nutzungen des Gemeindevermögens, direkte und indirekte Gemeindeabgaben, die vom Finanzministerium bestimmt und neben den Steuern erhoben werden, Strafbeträge und zufällige Einnahmen.
- 72) L.Doeberl, Montgelas und das Prinzip, S.98.
- 73) aus einer Ministerialnote des Jahres 1815, genannt bei Doeberl, ebenda S.99.
- 74) S.178.
- 75) Zum folgenden M.Doeberl, Entwicklungsgeschichte, Bd.II,S.528.
- 76) S.164-181.
- 77) von Raumer hat entsprechend der Bedeutung dieser Schilderung das Mitgeteilte besonders eingehend überprüft und keine Unwahrheit entdeckt (s.163-168).
- 78) Lang, S.178.
- 79) von Raumer (S.168) sagt: "Wo wir irgend unter die Oberfläche hinuntergreifen, stoßen wir auf morsches Erdreich" und teilt den Bericht eines österreichischen Legationsrates beim Ausscheiden des Grafen Arco aus dem Staatsrat mit: "Da er nun noch der einzige war, welcher unbestechlich und ausgerüstet mit Kenntnissen und Erfahrung, ohne persönliche Rücksicht gegen jede ihm unrechtlich scheinende Maßregel eiferte, ja nicht selten als Gegner des Grafen Montgelas auftrat, so ist diese Veränderung für den hiesigen Staat sehr erheblich".
- 80) BayGVBl 1805,S.225.
- 81) Seydel, Bd.I, S.270.
- 82) Seydel, a.a.O.,Bd.I,S.332.
- 82a) in einem Schreiben an den Münchener Magistrat, der gegen diese Verordnung Stellung genommen hatte. Vgl. Sicherer, a.a.O.,S.25.
- 83) Sicherer, Staat und Kirche in Bayern, S.25.
- 84) L.Doeberl, Montgelas und das Prinzip, S.63 ff.
- 85) Den ganzen Vorfall berichtet M.Doeberl, Entwicklungsgeschichte, Bd.II, S.487 ff.

- 86) Die einzelnen Gesetze sind bei Seydel, Bd.I, S.331 ff. zusammengestellt.
- 87) 1. Titel § 7.
- 88) Winkopp XII 161.
- 89) Vgl. die Untersuchung von Hohe, Die Bedeutung der vollkommenen Gewissensfreiheit nach bayerischem Verfassungsrecht, S.28, 29 mit weiteren Nachweisen.
- 90) Dieser Charakter der Gewissensfreiheit wird von Hohe nicht bezweifelt. In den zahlreichen Verweisungen auf Autoren, mit denen er sich in Übereinstimmung weiß, wird die vertretene Auffassung ausdrücklich bestätigt: "Dem Gesetzgeber der Verfassung ist die Gewissensfreiheit etwas Höchstpersönliches, etwas rein Individuelles für jeden Staatseinwohner" (vgl. S.23, 26!). Doeberl, der auch ausdrücklich von "Grundrechten" spricht (Ein Jahrhundert, S.16), sagt, daß die Machtsphäre des Staates insoweit eine Grenze gefunden habe, als er nicht in die Gewissensfreiheit und in das "Innere des Glaubens" eingreifen dürfe (Montgelas und das Prinzip, S.130). Das Grundrecht als ein individuelles Abwehrrecht ist hier genau gekennzeichnet.
- 91) Hier trat 1818 keine Änderung ein. Vgl. 4. Titel der Verfassung von 1818. Pölitz, Bd.I, S.138.
- 92) Artikel 2 der Menschen- und Bürgerrechtserklärung.
- 93) Präambel ebenda!
- 94) Vgl. oben S.10.
- 95) Siehe oben S. 50
- 96) M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte, Bd.II, S.490.
- 97) Personalien, Beilage 19, S.371.
- 98) Übereinstimmend Doeberl, Entwicklungsgeschichte, Bd.II, S.521
- 99) Lang, S.176. Umfassende Zusammenstellungen bei Sicherer, S.44; Doeberl, Entwicklungsgeschichte, Bd.II, S.496; Seydel, Bd.I, S.337 (Anm.1).
- 100) Sicherer, S.46.
- 101) Seydel, Bd.I, S.279.
- 102) Vgl. das Religionsedikt, Winkopp XII, 161.
- 103) Alle anderen Religionsgesellschaften sind nach den bürgerlichen Gesetzen und Verordnungen zu behandeln.
- 104) Sicherer (S.50) sagt, daß auch in Bayern nur das geschah, was in Österreich unter Joseph II. begonnen worden war.
- 105) L. Doeberl, Montgelas und das Prinzip (S.179) sieht in der Epoche Montgelas' den Wendepunkt vom fürstlichen Patrimonium zum modernen Staat.

- 106) 1817 wurde er entlassen.
- 107) Vgl. hierzu die anschauliche Schilderung bei Lang, S. 220 ff.
- 108) Durch Art. 5 der Bundesakte.
- 109) Bader, Der deutsche Südwesten in seiner territorialen staatlichen Entwicklung, S. 112 ff.
- 110) Waller, Baden und Frankreich in der Rheinbundzeit, S. 8 ff.; Andreas, Badische Verwaltungsorganisation, S. 25 ff., 34 ff.
- 111) Das Werk von Andreas, die umfangreichste Darstellung der badischen Landesgeschichtsschreibung dieser Zeit, gibt einen Eindruck davon.
- 112) Andreas, S. 227-233.
- 113) Siehe oben S. 27
- 114) Waller, S. 113.
- 115) Über die Verfassungspläne Dalbergs ist man durch die Veröffentlichung aller einschlägigen Urkunden bei Weech, Geschichte der badischen Verfassung, S. 151 ff. gut unterrichtet.
- 116) Andreas, S. 271 ff.
- 117) Andreas, S. 322 ff.
- 118) Weech, S. 153 ff.
- 119) Weech, S. 176 ff. Der Entwurf ist nicht datiert. Da das letzte Staatsratsprotokoll, in dem der Entwurf noch nicht erwähnt ist, vom 25.12.1808 stammt, die Markgrafen Friedrich und Ludwig am 8. ,bzw. 7.2.1809 dazu Stellung nahmen, muß der Entwurf im Januar oder Anfang Februar vorgelegt worden sein.
- 120) Weech, a.a.O., S. 188; Andreas, a.a.O., S. 124 ff.
- 121) Karl in einem Brief an Reitzenstein, mitgeteilt von Andreas, S. 236.
- 122) Auch Waller (S. 138) bezeichnet den Zustand in Baden als Anarchie.
- 123) Eine ausführliche Charakteristik gibt Andreas, S. 38 ff.
- 124) S. 45.
- 125) Siehe oben S. 5, 28
- 126) Andreas, S. 151, 154.
- 127) Andreas, S. 155.
- 128) Weech, Das 8. und 9. badische Konstitutionsedikt, in Zeitschrift für Geschichte des Oberrheins, NF VII, S. 292.
- 129) Siehe oben S. 95
- 130) Der Entwurf vom März 1808 ist identisch mit dem Entwurf zu dem sogenannten 9. Konstitutionsedikt (Andreas, S. 183).

- 131) Weech, S. 172.
- 132) Aus dem ersten Entwurf des Jahres 1806.
- 133) Mehr noch als in Bayern, etwa bei der Umwandlung der *iurisdictio propria* in eine *iurisdictio delegata*, zeigt sich hier die geradezu listige Art, in der ein konservativer süddeutscher Staatsmann die Neigung der Vertreter moderner Staatsauffassung zum Abstrahieren ironisierte und eben diese Eigenart ausnützte, um in der Praxis vieles "beim Alten" lassen zu können.
- 134) Andreas, S. 25 ff.
- 135) Siehe unten S. 106 ff.
- 136) Titel 3 § 4 des Entwurfes, Weech, S. 173.
- 137) Weech, S. 151.
- 138) Daß der Regent gültig ist, stellt für ihn die Prämisse dar.
- 139) Es fällt auf, daß die drei Funktionen des Parlamentes, Gesetzgebung, Billigung des Haushaltsplanes und Überwachung der Exekutive, mit großer Klarheit gezeichnet sind.
- 140) Darunter sind wohl Verwaltungsformen zu verstehen.
- 141) Titel IV seines Gutachtens, Weech, S. 162.
- 142) 4. Titel § 6, Weech, S. 157.
- 143) 3. Titel § 5, Weech, S. 168.
- 144) 4. Titel § 17, Weech, S. 181.
- 145) Der Vorsitzende der beratenden Versammlung von Gemmingen in der Sitzung vom 10. 10. 1808, Weech, S. 165.
- 146) Das 8. und 9., von dem oben die Rede war, blieben als Entwürfe liegen.
- 147) Winkopp IV 321.
- 148) Winkopp V 190.
- 149) Winkopp VIII 63 und Fortsetzung X 117.
- 149a) Daß die Zünfte beibehalten wurden, stand zur Gewerbefreiheit nicht in Widerspruch; denn die Beibehaltung wurde ausdrücklich damit begründet, daß die Zünfte nur eine gesellschaftliche Verbindung gewerbskundiger Personen zur Vervollkommenung ihres Gewerbes seien, daß sie aber andere Zwecke nicht verfolgen dürften.
- 150) Zeitschrift für Geschichte des Oberrheins, Bd. VII, S. 294.
- 151) S. 170.
- 152) Leitsatz 5 in der abgekürzten Wiedergabe bei Winkopp IX 11.
- 153) Als Folge des Pariser Vertrages vom 3. 6. 1814 ging es in den Besitz Bayerns über (BayGVBl 1814, Sp. 1257).

- 154) Winkopp IV 1.
- 155) Siehe oben S.94
- 156) Das ist rein tatsächlich zu verstehen; im Rheinbund gab es nirgends das Amt eines Regierungschefs, eines Kanzlers oder Premiers. Auch Montgelas war offiziell jahrelang nur Leiter eines der fünf Ministerien, des auswärtigen; Dalberg trat an die Spitze des Finanzdepartements. Vgl. Andreas, S.197.
- 157) Die Anlehnung ging z.B. soweit, daß man bei der Bestimmung der Verwaltungsorganisation der Bezeichnung des Kreisobristen die entsprechenden in Bayern und Westfalen verwendeten Begriffe Generalkommissär und Präfekt zum besseren Verständnis in Klammern beifügte.
- 158) Andreas, S.206 ff.
- 159) Zur Biographie Reitzensteins das Werk Schnabels, Der Freiherr von Reitzenstein.
- 160) Andreas, S.245, Anm.3) stellt fest, daß aus diesem Grunde alle aktenmäßigen Vorarbeiten fehlen.
- 161) Winkopp XIV 27.
- 162) Andreas, S.268.
- 163) Die nächstuntere Verwaltungsstufe.
- 164) Walz, Badisches Staatsrecht, S.5.
- 165) Andreas, S.315.
- 166) Die Beschwerde ist nicht gedruckt. Andreas (S.315) teilt ihren vermutlichen Inhalt auf Grund der Untersuchung zahlreicher Einzelakten mit.
- 167) Andreas, S.322, 346.
- 168) Siehe oben S. 95
- 169) Andreas, S.249.
- 170) Hölzle, Württemberg im Zeitalter Napoleons, S.64.
- 171) Vgl. oben S. 13
- 172) Zum folgenden vgl. die Spezialuntersuchung Hölzles, Altwürttemberg und die französische Revolution.
- 173) Während des zweiten Koalitionskrieges drang einmal die bayerische Landschaft in den Kurfürsten, sich von Österreich zu trennen und den Anschluß an Frankreich zu suchen, aber zu einem selbständigen außenpolitischen Handeln der Stände kam es nicht. Siehe Doeberl, Entwicklungsgeschichte, Bd.II, S.396.
- 174) Siehe oben S.9.

- 175) Vgl. über die Persönlichkeit König Friedrichs die biographische Untersuchung Hölzles, König Friedrich von Württemberg.
- 176) Hölzle, König Friedrich, S. 260.
- 178) Hölzle, ebenda, S. 280 ff.
- 179) Erlaß vom 19. 11. 1805 in Hölzle, Württemberg im Zeitalter Napoleons, S. 9, 10.
- 180) In keiner der einschlägigen Arbeiten Hölzles ist eine einzige Urkunde erwähnt.
- 181) § 35 des Organisationsdekretes sagt, daß der Justizminister be-  
sonders sein Augenmerk darauf zu richten habe, daß jede Instanz  
in dem vorgeschriebenen Gang ihrer Geschäfte und Verrichtungen  
bleibe, woraus sich ergibt, daß sie sich nicht nur hierauf bezieht.
- 182) Pöhlitz, a. a. O., Bd. I, S. 351 ff.
- 183) Vgl. oben S. 38
- 184) In Bayern, Baden und Frankfurt.
- 185) Siehe oben Anm. 179.
- 186) Man vergleiche vor allem den Unterschied zur Frankfurter Verfassung von 1810: Während an ihrem Schluß gesagt ist, daß sich die Grundzüge "nach und nach durch Veränderungen und Zusammenwirken der Stellen mehr ausbilden werden", womit von einer Verfügungsbefugnis des Monarchen wie in Württemberg nicht die Rede ist, heißt es noch weiter, daß die Verfassung aber auch mehrere unwandelbare Sätze enthalte, nämlich daß es eine Repräsentation des Volkes geben müsse, daß die Richter unabhängig und nach ihrem Gewissen entscheiden müßten, und daß die vollstreckende Gewalt ganz in der Hand des souveränen Fürsten liegen müsse.
- 187) Daß dies der Eigenart der Regierungsweise in diesem Staat entsprochen habe, wird auch von Hölzle, Württemberg im Zeitalter Napoleons, S. 80, 81 klar hervorgehoben.
- 188) § 28 des Dekretes.
- 189) Generalskript vom 10. 5. 1809, Winkopp XI 327.
- 190) Die Aufhebung etwa immer noch bestehender Patrimonialgerichte und die strenge Durchführung dieses Gebotes ordnete ein Generalskript gleichen Datums an, Winkopp XI 325.
- 191) Göz, a. a. O., S. 8.
- 192) Hölzle, König Friedrich, S. 290.
- 193) abgedruckt bei Hölzle, Württemberg im Zeitalter Napoleons, S. 64.
- 194) Perthes, a. a. O., S. 469.
- 195) Hölzle, König Friedrich, S. 289.

- 196) Hartung, a.a.O., S.201.
- 197) 3. Titel der westfälischen, 2. Titel der bayerischen Konstitution;  
3. Titel der franz. Verfassung von 1804.
- 198) In der Verordnung vom 5.3.1810, Winkopp XV 89, wird das Gegenteil ausdrücklich formuliert, indem ein Angriff auf den König mit einem Angriff auf den Staat gleichgesetzt wird.
- 199) Andreas, aa.O., S.179, der hier den Unterschied in der Behandlung des Adels zu Baden beschreibt.
- 200) aus einem Brief des Jahres 1788, abgedruckt bei Hölzle, König Friedrich, S.279.
- 201) Hölzle, ebenda, S.286.
- 202) Hölzle, Württemberg im Zeitalter Napoleons, S.114.
- 203) Aus einem Bericht des österreichischen Gesandten, mitgeteilt von Hölzle, ebenda, S.130.
- 204) Zum folgenden vgl. Perthes, a.a.O., S.469.
- 205) Aus einem Bericht des Jahres 1807 über die Verfassungsverhältnisse in Württemberg, Winkopp VI 252.
- 206) Verordnung vom 18.8.1809, Winkopp XII 370.
- 207) In keinem anderen Rheinbundstaat wurden an derartige Fragen offizielle Rechtssätze verschwendet.
- 208) Gesetz vom 16.8.1809, Winkopp XII 370.
- 209) Vgl. hierzu oben S.109
- 210) Siehe oben S.3
- 211) Hölzle, Württemberg im Zeitalter Napoleons, S.21.

## Schluß

- 1) Vgl. den Abdruck der "Systematischen Darstellung des rheinischen Bundes" von Behr bei Winkopp IX 53
- 2) Sieyès vereinbarte Volkssouveränität und Monarchie, indem er, ausgehend von der Unterscheidung zwischen *pouvoir constituant* und *pouvoirs constitués*, die Souveränität nach Substanz und Ausübung trennte. Die Souveränität lag ihrem Wesen nach (*essentiellement*) beim Volke; wer sie aber ausübte, war eine hiervon getrennt zu beantwortende Frage (Art. 3 der Verfassung von 1791. Das gleiche sagte Art. 17 der Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen und Bürgers von 1795). Der König war neben der gesetzgebenden Nationalversammlung der Repräsentant des Volkes (3. Abschnitt Artikel 2 der Verfassung von 1791).
- 3) Napoleon war der allein entscheidende Repräsentant des Volkes, dem die Regierung anvertraut war (Art. 1 der Verfassung von 1804), und die Mehrheit des Volkes dachte nicht anders. Von 3 524 254 Bürgern stimmten bei der Abstimmung über die Verfassung vom 6.11.1804 3 521 675 für die Einführung des Kaisertums (vgl. Duguit-Monnier, a.a.O., S.165). Ähnlich war das Ergebnis bei der Volksabstimmung über die Verfassung vom 2.8.1802 gewesen (vgl. Duverger, a.a.O., S.78). Die treffendste Formulierung hat Zweig gefunden, der die Herrschaft Napoleons als absorptive Repräsentation bezeichnet (a.a.O., S.481). Auf das demokratische Prinzip deutet die Bezeichnung Repräsentation; denn diese setzt die Gewalt des Volkes voraus, die repräsentiert werden soll (zur Begründung der Napoleonischen Monarchie in der "souveraineté du peuple" vgl. Jallut, a.a.O., S.280. In gleicher Weise äußern sich Jellinek, Staatslehre, S.525 und Carl Schmitt, Verfassungslehre, S.284). Nach der Übertragung der Macht auf den Cäsar ist dessen Herrschaft aber absolut und unbeschränkt. Jede daneben denkbare Macht ist absorbiert. Die Macht des Kaisers "diktiert ihrem Auftraggeber, ohne aufzuhören, sich an ihm zu legitimieren (Carl Schmitt, Die Diktatur, S.X).
- 4) Einmal heißt es in einem Zeitschriftenaufsatz (Germanien IV 318): "Davon, daß Souveränität unter mehrere verteilt sein kann, hat das französische Volk in unseren Tagen eine mißlungene Probe nach der anderen gegeben".
- 5) Perthes, a.a.O., S.1 ff.
- 6) Man gebärdete sich nach einem zeitgenössischen Bericht wie im Irrenhaus: "Rollende Augen, geballte Fäuste, fremde Menschen fielen einander schluchzend in die Arme. ... Es war eine allgemeine Auflösung wie im Chaos, aus dessen Nebeln eine neue Welt hervorbricht". Zitiert nach Heiseler, a.a.O., S.49.
- 7) Sauer, a.a.O., S.14.

- 8) "Zum ewigen Frieden" 1793, "Metaphysik der Sitten" 1797.
- 9) "Versuch über den Republikanismus" 1796. Die Abhandlung ist bei Baxa, Gesellschaft und Staat, S.34 ff. abgedruckt.
- 10) "Verfassung Deutschlands" 1802. Zitiert nach Lasson, Hegel als Geschichtsphilosoph.
- 11) In den genannten Schriften treten sehr konkrete politische Vorstellungen hervor. Insbesondere Friedrich Schlegel erweist sich als ein politischer Denker (vgl. Meinecke, a.a.O., S.78), dessen Argumentation besticht. Er bezeichnet in seiner Arbeit, die er durch den "Ewigen Frieden" veranlaßt nennt, Freiheit und Gleichheit als die Prinzipien des Republikanismus. Diese erforderten, daß der allgemeine Wille der Grund aller politischen Tätigkeit sei. Schlegel geht aber über Rousseau hinaus; denn er zieht aus der Erkenntnis, daß der "absolute allgemeine Wille im Gebiet der Erfahrung nicht vorkommen kann und nur in der Welt der reinen Gedanken existiert" die Folgerung, daß dann eben ein empirischer Wille als Surrogat des a priori gedachten absolut allgemeinen Willens gelten muß, da "die reine Auflösung des politischen Problems unmöglich ist". Dieser empirische Wille ist aber der Wille der Mehrheit. Der Republikanismus ist also notwendig Demokratie und die Repräsentation sein notwendiges Organ.  
In dem Werk Hegels liegt der Akzent mehr auf der Frage, wie die staatliche Einheit Deutschlands herbeigeführt werden, wie Deutschland zu einem Staat organisiert werden könne. Auch Hegel wendet sich aber gegen den Absolutismus ohne Repräsentation des Volkes, wobei allerdings unklar bleibt, welche Vorstellung Hegel von der Repräsentation hatte (vgl. Lasson, a.a.O., S.128). Er beruft sich auf den allgemeinen Willen, zitiert aber auch die alten Landstände als Hort der Freiheit.
- 12) Die wichtigsten Quellen sind Friedrich Schlegels zwischen 1797 und 1800 verfaßte "Romantische Fragmente" (Baxa, Gesellschaft und Staat, S.55, 56), seine "Philosophischen Vorlesungen" aus den Jahren 1804-1806 (Baxa, a.a.O., S.74), Fichtes 1794 gehaltene "Vorlesungen über die Bestimmung des Gelehrten" (Baxa, Einführung in die romantische Staatswissenschaft, S.13), die 1797 geschriebenen "Romantischen Fragmente" des Novalis (Gesellschaft und Staat, S.185). Auf die gesamte deutsche Staatsphilosophie waren von großem Einfluß die bereits 1790 erschienenen "Betrachtungen über die Revolution in Frankreich" Edmund Burkes (Einführung, S.56).
- 13) Der Grundgedanke der romantischen Staatsauffassung ist es, daß sich im Staat alle einem Volk angehörenden Menschen zu einem Ganzen zusammenschließen, mit der Folge, daß eine von der Summe der Teile verschiedene Lebenseinheit entsteht (vgl. Otto von Guericke, a.a.O., S.56). Dieser Staat hat die Aufgabe, Frieden und Sicherheit zu garantieren, sowie die Menschen zu sitt-

lichen Gliedern des Ganzen zu bilden (Die Bedeutung des Bildungsstaatsideals hat Meinecke beschrieben, a.a.O., S.206 ff.). Die Staatsform, in der diese Aufgaben allein verwirklicht werden können, ist für die romantische Staatslehre allein die Monarchie. Der radikale Wandel der Anschauung vollzog sich innerhalb weniger Jahre. Besonders deutlich wird dies im Werk Friedrich Schlegels. Das zeigt ein Vergleich des "Versuch über den Republikanismus" 1796 mit den "Romantischen Fragmenten" 1797-1800. Die Monarchie bedeutet aber in der Romantik nicht, daß der König Träger der Souveränität, also letzte Entscheidungsinstanz ist; sie wird nicht aus einem eigenen subjektiven Recht des Monarchen abgeleitet. Ansatzpunkt ist vielmehr das Volk, aber der Weg führt wiederum nicht zur Volkssouveränität, da diese ja die Anschauung voraussetzt, daß der Mensch als Individuum frei und gleich sei, während für den Romantiker das Volk durch die Integration aller seiner Glieder eine organische Einheit ist. Der Monarch ist nicht als Einzelwesen dem Volk gegenüber, vielleicht sogar entgegen dessen Willen, Herrschaftsträger, er ist vielmehr sein Mittelpunkt, sein Herz, als politisches Wesen immer ein, wenn auch besonderes, Glied des Ganzen.

In der Zeitschriftenliteratur vor 1813 wurden diese Gedanken einmal in einem Aufsatz "Ideen zu einem Staatsrecht des rheinischen Bundes" (Winkopp IV 18) ausgesprochen. Dort ist vom Staat als einer "idealen Person, die ihr Dasein aus dem Gesamtbestand individueller Persönlichkeiten schöpft", die Rede.

Eine erste Transformation dieser Gedanken auf das Staatsrecht weist Meisner (a.a.O., S.5 ff.) in den 1815 erschienenen "Ideen der Staatsverfassung" des württembergischen Freiherrn von Wangenheim nach. Der württembergische Staatsmann, der die Verfassungsentwürfe nach 1815 stark beeinflusste (vgl. Hölzle, Württemberg im Zeitalter Napoleons, S.75), sagte, der Monarch besitze die gesamte Staatsgewalt nicht substantiell, sondern virtuell; sowohl der Fürst als auch die Volksvertreter seien Organe einer höheren sittlichen Idee, der des Staates. Der Monarch übt also die Souveränität aus, ihrem Wesen nach liegt sie im Staat selbst.

- 14) Der Unterschied zwischen der politischen und gesellschaftlichen Stellung wurde in der zitierten (S.101) Verordnung aus Würzburg besonders klar ausgedrückt. Dort wurde nämlich nicht nur zwischen dem Adel und dessen Untertanen unterschieden, sondern auch zwischen den Adelligen als Grundherren und Personen.
- 15) "Von der Annahme einer einheitlichen obersten Gewalt zu trennen ist die Frage, ob das unverletzliche Eigentum ohne Entschädigung wegen der Gleichheit verletzt werden kann" (Germanien III 39). Umfassender wird das Problem in den "Abhandlungen zur Erläuterung der rheinischen Bundesakte" von Berg dargestellt (abgedruckt bei der Literaturübersicht in Winkopp IX 72).
- 16) Präambel der bayerischen Konstitution von 1808.

- 17) Winkopp XIV 161. In der Einleitung seines Staatsrechtslehrbuches sagt Klüber: "Nur für den Zweck des Staates ist der Bürger Untertan; daher die bürgerliche Freiheit".
- 18) Die Erkenntnis der zentralen Bedeutung des Staates in den Verfassungen des Rheinbundes hat Michael und Ludwig Doberl zu dem Versuch geführt, das Prinzip der Staatssouveränität als das Eigenrecht des Staates bereits im Rheinbund zu verankern. Von der Tatsache, daß im Rheinbund der große Enteignungsprozeß der eigenberechtigten Gewalten im Innern des Staates begann, darauf zu schließen, daß der Staat nunmehr dem Fürsten gegenüber als selbständiges, eigenberechtigtes Gemeinwesen, als Subjekt, nicht mehr als Objekt erschienen sei, ist aber wohl nicht richtig; denn in der Regel war ja gerade der zentralistisch verwaltete Einheitsstaat das Mittel monarchischer Herrschaft. Im Rheinbund war das Souveränitätssubjekt der Fürst; die Staatssouveränität hat ihre ideengeschichtliche Quelle in der organischen Staatslehre.
- Vgl. hierzu M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte Bayerns II, S. 457 ff.; L. Doeberl, a. a. O., S. 1 ff.



## Lebenslauf

Ich wurde am 23. 4. 1934 in München als Sohn der Eheleute Hermann und Hilde Pfeffer, geb. Sramkiewicz geboren.

Nach dem Besuch der Volksschule und des humanistischen Neuen Gymnasiums in Nürnberg legte ich am 15. 7. 1953 die Reifeprüfung ab.

Vom Wintersemester 1953/54 studierte ich an den Universitäten Erlangen und München Jurisprudenz und bestand am 15. 7. 1957 die erste juristische Staatsprüfung.

Seit dem 1. 10. 1957 bin ich Rechtsreferendar und seit dem 1. 1. 1958 Assistent bei der Juristischen Fakultät Erlangen.





